

**FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ**  
**ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA SERGIO AROUCA**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE C&T EM SAÚDE**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO**

**OS CAMINHOS DA ESTRATÉGIA NA FIOCRUZ:**  
**Uma avaliação do sistema de planejamento e suas interfaces com uma unidade de**  
**produção de insumos estratégicos em saúde**  
**Farmanguinhos.**

**Aluno**

**Roberto Pierre Chagnon**

**Orientadores:**

**Francisco Javier Uribe Rivera**

**José Manuel S. de Varge Maldonado**

**Rio de Janeiro - RJ**

**2007**

ROBERTO PIERRE CHAGNON

OS CAMINHOS DA ESTRATÉGIA NA FIOCRUZ:

Uma avaliação do sistema de planejamento e suas interfaces com uma unidade de produção de insumos estratégico em saúde – Farmanguinhos.

Dissertação do curso de Mestrado Profissional de Políticas de Gestão em Ciência & Tecnologia em Saúde da Fundação Oswaldo Cruz /Fiocruz, Escola Nacional de Saúde Pública/Ensp como requisito parcial para a obtenção do Grau de Mestre em Saúde Pública.

BANCA EXAMINADORA

---

Dr.Francisco Javier Uribe Rivera  
Escola Nacional de Saúde Pública -ENSP  
Pesquisador - Orientador

---

Dra.Margareth Portela  
Escola Nacional de Saúde Pública- ENSP  
Pesquisadora

---

Dr. Eduardo de Azeredo Costa  
Instituto de Tecnologia em Fármacos Farmanguinhos  
Diretor Pesquisador

Catálogo na fonte  
Centro de Informação Científica e Tecnológica  
Biblioteca da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

C433c Chagnon, Roberto Pierre

Os caminhos da estratégia na Fiocruz: uma avaliação do sistema de planejamento e suas interfaces com uma unidade de produção de insumos estratégicos em saúde Farmanguinhos. / Roberto Pierre Chagnon. Rio de Janeiro: s.n., 2007.  
286 p., il., tab.

Orientador: Uribe Rivera, Francisco Javier  
Maldonado, José Manuel S. de Varge  
Dissertação de Mestrado apresentada à Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

1.Planejamento estratégico. 2.Inovação organizacional.  
3.Indústria farmacêutica. 4.Competição econômica.  
5.Economia da saúde. 6.Estudos de casos organizacionais.  
7.Academias e Institutos. I.Título.

CDD - 20.ed. – 615.19

Para Pierre Albert (*in memoriam*)  
e Luzia, meus pais,  
a quem devo a minha formação.

Para minha esposa Dora e meus filhos Caroline e  
Philippe por serem a razão da minha felicidade.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria, primeiramente, de agradecer a **Deus** pela benção de me permitir cursar, concluir esta dissertação e o curso. À minha querida família: minha mãe Luzia e meus filhos Caroline e Philippe Pierre, pelo incondicional carinho e compreensão dos momentos de minhas ausências, nesses últimos anos. À minha querida esposa Dora, que durante todo o percurso esteve sempre ao meu lado, proporcionando ânimo, motivação, apoio e compreensão nos meus momentos de reflexão e isolamento.

A meus professores orientadores Javier Uribe e José Maldonado, que em todos os momentos apoiaram e me incentivaram nas escolhas, proporcionando luz aos caminhos trilhados durante toda a jornada, até o seu término.

À direção da Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz, em especial, ao Sr. Presidente Dr. Paulo Marchiori Buss e toda a sua equipe que viabilizaram a oportunidade dos servidores desta casa de ciência a lograr acesso a um Mestrado profissional, de altíssimo nível, ampliando nossos horizontes e sonhos.

À coordenação do Mestrado, aos professores e aos funcionários do curso do Mestrado Profissional de Política e Gestão de C&T, pelo excelente trabalho desempenhado, pela dedicação, motivação e incentivo proporcionado à todos os alunos da turma.

Aos meus chefes Arlindo Fábio, Felix Rosenberg, Manuel Sanches, João Quental e José Eduardo, que sempre acreditaram no meu potencial, me proporcionando essa oportunidade de crescimento profissional e contribuição institucional, pois efetivamente, investiram na minha capacitação, incentivando e autorizando a minha presença e tempo para dedicar ao curso.

As minhas professoras Conceição e Waldea por terem aberto as portas da academia de forma marcante e primorosa.

Aos meus amigos e companheiros da turma II, do Fórum de Planejamento da Fiocruz, da Diplan, da Presidência, de Farmanguinhos e todos aqueles que participaram direta e indiretamente desta dissertação, pelo irrestrito apoio recebido, jamais esquecerei as palavras de fé, perseverança, força e motivação, para a conclusão deste trabalho.

## SUMÁRIO

Lista de Tabelas, Quadros, Figuras, Gráficos e Anexos.....	7
Lista de Abreviaturas, Siglas, Símbolos.....	9
Resumo.....	10
Abstract.....	11
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
Metodologia.....	17
Justificativa e relevância do estudo.....	19
<b>CAPÍTULO 1: CONTEXTO INSTITUCIONAL DA FIOCRUZ</b>	
Contexto Institucional da Fiocruz.....	26
O planejamento institucional da Fiocruz.....	36
Fotografia situacional de Farmanguinhos.....	88
<b>CAPÍTULO 2: REFERENCIAL TEÓRICO</b>	
<b>Dimensão Ambiental</b>	
Inovação – Conceitos.....	108
<b>Dimensão Organizacional</b>	
Reforma da administração do Setor Público.....	114
<b>Dimensão Estratégica</b>	
Conceitos de Estratégia I – Henry Mintzberg.....	120
Conceitos de Estratégia II – Carlos Matus.....	122
Conceitos de Estratégia III – Michael Porter.....	123
Estratégias Corporativas 1.....	133
Estratégias Corporativas 2.....	134
O Planejamento Estratégico.....	141
O Papel dos Planejadores.....	143
O Papel dos Planos.....	145
Sistema de Direção Estratégica.....	146
Sistema de Planejamento Estratégico – Henry Mintzberg.....	153
Sistema de Planejamento Estratégico – Carlos Matus.....	155
Gestão Estratégica.....	156
<b>CAPÍTULO 3: RESULTADOS OBTIDOS</b>	
Resultados Obtidos.....	158
<b>CAPÍTULO 4: CONCLUSÕES</b>	
Conclusões.....	219
Proposta de aplicação & Recomendações .....	239
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>252</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>260</b>

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1	Evolução da Produção de Medicamentos – Farmanguinhos.....	91
Tabela 1.2	Comparação da Real produção de Farmanguinhos X Capacidade estimada instalada.....	100
Tabela 3.1	Critérios utilizados para o processo de formulação de estratégias, no período de 2001-2005.....	176

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1	Quadro de indicadores do Relatório de Gestão da Fiocruz/2005.....	86
Quadro 2.1	Esquema de Operação do triângulo de ferro de Carlos Matus.....	152
Quadro 2.2	Cadeia de elos de um Sistema de Planejamento Estratégico.....	155

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1	Programas Institucionais X Exemplo de Produtos do POM/Fiocruz.....	46
Figura 1.2	Classificação de Programas Institucionais X Unidades para programação do POM.....	46
Figura 1.3	Estágio atual de implementação do POM 2001.....	47
Figura 1.4	Cronograma da Proposta Orçamentária da Fiocruz.....	54
Figura 1.5	Planejamento Estratégico Sistemático – Modelo de Gestão Estratégica, Introduzido pelo POM 2004.....	72
Figura 1.6	Esquema de Elaboração do Plano Anual da Fiocruz.....	77
Figura 1.7	Esquema – Novo modelo de Gestão – POM – Plano Anual – PA – 2005.....	81
Figura 1.8	Modelo teórico para avaliação de Programas.....	84
Figura 1.9	Modelo para definição dos Indicadores do PPA Fiocruz 2005.....	84
Figura 1.10	Matriz lógica para construção de indicadores de avaliação e monitoramento do desempenho.....	85
Figura 2.1	Formas de Estratégia.....	121
Figura 2.2	Relação entre Diagnóstico, Situação e Plano.....	143
Figura 2.3	Os papéis específicos dos Planejadores.....	144
Figura 2.4	Triângulo de Ferro de Carlos Matus.....	147
Figura 2.5	Relação Teórica das regras de responsabilidade, sistema de cobrança e prestação de contas e qualidade de gestão de Carlos Matus.....	147
Figura 4.1	Diagrama dos Eixos Estratégicos para garantir competitividade do setor público produtivo no Complexo Industrial da Saúde.....	222
Figura 4.2	Diagrama dos Eixos Estratégicos do Complexo Industrial da Saúde, integrados e sistematizados, para a busca da vantagem competitiva.....	240
Figura 4.3	Diagrama de uma estrutura para planejamento, planos e planejadores.....	246
Figura 4.4	Diagrama do Sistema de Controle Estratégico.....	248

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1	Evolução da da capacidade instalada X real produção de medicamentos 1992-2006.....	92
Gráfico 1.2	Análise do percentual da produção de Farmanguinhos X percentual da produção terceirizada.....	100
Gráfico 1.3	Comparação da Real produção x Capacidade Estimada Instalada de Farmanguinhos.....	101
Gráfico 1.4	Farmanguinhos – Evolução de receitas de 1994-2006.....	102
Gráfico 3.1	Avaliação da participação de unidades na elaboração da estratégia da Fiocruz e demais unidades, no período de 2001-2005.....	175
Gráfico 3.2	Avaliação do perfil dos critérios utilizados pelas unidades para formular estratégias no período de 2001-2005.....	176
Gráfico 3.3	Avaliação de unidades que utilizam mecanismos para avaliar, analisar e reestruturar estratégias na Fiocruz, no período de 2001-2005.....	177

Gráfico 3.4	Avaliação do percentual de participação de unidades na produção das estratégias da Fiocruz, no período de 2001 -2005.....	177
Gráfico 3.5	Avaliação do grau de utilização das estratégias competitivas no planejamento das unidades, no período de 2001 -2005.....	178
Gráfico 3.6	Avaliação do percentual de unidades que fazem uso formal de mecanismos de priorização de projetos na Fiocruz, no período de 2001- 2005.....	196
Gráfico 3.7	Avaliação do tempo médio considerado para o ciclo de planejamento nas unidades, no período de 2001-2005.....	197
Gráfico 3.8	Avaliação dos perfis dos núcleos de planejamento da Fiocruz, no período de 2001-2005.....	199
Gráfico 3.9	Avaliação dos instrumentos ou ferramentas aplicadas ao planejamento estratégico das unidades no período de 2001 – 2005.....	201
Gráfico 3.10	Avaliação dos instrumentos ou ferramentas aplicadas ao planejamento estratégico das unidades no período de 2001- 2005.....	202
Gráfico 3.11	Avaliação do grau de satisfação dos entrevistados com o sistema de planejamento da Fiocruz, no período de 2001-2005.....	202
Gráfico 3.12	Avaliação do mecanismo de monitoramento e controle do desempenho periódico dos resultados das unidades, no período de 2001-2005.....	203.
Gráfico 3.13	Avaliação do nível de controle social exercido sobre a Fiocruz, no período de 2001-2005.....	204
Gráfico 3.14	Avaliação do nível de controle das atividades da Fiocruz, no período de gestão, através dos resultados obtidos, no período de 2001-2005.....	205
Gráfico 3.15	Avaliação do nível de responsável da direção estratégica da Fiocruz.....	207
Gráfico 3.16	Avaliação do grau atendimento quanto a capacitação profissional do sistema de planejamento da Fiocruz, no período de 2001-2005.....	211
Gráfico 3.17	Avaliação da quantidade de profissionais dos núcleos de planejamento da Fiocruz, no período de 2001-2005.....	212
Gráfico 3.18	Tipo de vínculo dos profissionais integrantes do sistema de planejamento da Fiocruz, no período de 2001-2005.....	213
Gráfico 3.19	Avaliação do perfil profissional dos integrantes dos núcleos de planejamento das unidades da Fiocruz, no período de 2001-2005.....	214
Gráfico 3.20	Avaliação do grau de motivação dos trabalhadores das unidades para a utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão.....	216
Gráfico 3.21	Avaliação do grau de motivação dos trabalhadores da Fiocruz para a utilização do Planejamento Estratégico, como ferramenta de gestão.....	217

## LISTA DE ANEXOS

Anexo 1	Roteiro de Entrevista qualitativo.....	261
Anexo 2	Questionário Quantitativo.....	263
Anexo 3	Termo de consentimento para Dirigentes.....	268
Anexo 4	Termo de consentimento para Planejadores.....	270
Anexo 5	Organograma da Fiocruz.....	272
Anexo 6	Organograma da Diplan.....	273
Anexo 7	Diagrama do fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária da Fiocruz/2001.....	274
Anexo 8	Decreto n. 5233 de 06 de outubro de 2004 e anexo.....	275
Anexo 9	Fluxograma do PEF – Plano Estratégico da Fiocruz 2005.....	282
Anexo 10	Modelo do Planejamento da Fiocruz – 2005-2008.....	282
Anexo 11	A Árvore do PPA – Fiocruz – exemplo – Farmanguinhos.....	283
Anexo 12	Exemplo de alinhamento interno de programa, ação e objetivos do SIIG e de o de Programa, ação, objetivo e/ou projetos e processos.....	284
Anexo 13	Organograma de Farmanguinhos gestão 2003-2005.....	285
Anexo 14	Organograma de Farmanguinhos gestão 2006-2009.....	286

## LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS.

<b>ASPLAN</b>	Assessoria de Planejamento Estratégico
<b>CEE</b>	Comunidade Econômica Européia
<b>C&amp;T</b>	Ciência e Tecnologia
<b>COPPE</b>	Coordenação de Programas de Pós-graduação em Engenharia
<b>DAE</b>	Documentos de Análise Estratégica
<b>DIPLAN</b>	Diretoria de Planejamento Estratégico
<b>DI</b>	Desenvolvimento Institucional
<b>DSQ</b>	Documentos Sintéticos Qualitativos
<b>ES</b>	Ensino em Saúde e Ciência e Tecnologia
<b>FIOCRUZ</b>	Fundação Oswaldo Cruz
<b>GDACT</b>	Gratificação de Avaliação de Desempenho de Ciência e Tecnologia
<b>GPI</b>	Grupo de Produção Integrada da Coppe/Ufrj
<b>IC</b>	Informação e Comunicação em Saúde e Ciência e Tecnologia
<b>INT</b>	Instituto Nacional de Tecnologia
<b>IPPs</b>	Institutos Públicos de Pesquisa
<b>LOMs</b>	Laboratórios Oficiais de produção de Medicamentos
<b>OCDE</b>	Organização de Cooperação de Desenvolvimento Econômico
<b>PB</b>	Produção de Bens e Insumos para a Saúde
<b>P&amp;D</b>	Pesquisa e Desenvolvimento
<b>PEF</b>	Plano Estratégico da Fiocruz
<b>PES</b>	Planejamento Estratégico Situacional
<b>POM</b>	Plano de Objetivos e Metas
<b>POP</b>	Procedimento Operacional Padrão
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PQ</b>	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico
<b>PTE</b>	Paradigma Tecno-Econômico
<b>SEGES/MP</b>	Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
<b>SIIG</b>	Sistema Integrado de Informações Gerenciais
<b>SGA-POM</b>	Sistema de Gestão Administrativa do Plano de Objetivos e Metas
<b>SGA-PEF</b>	Sistema de Gestão Administrativa do Plano Estratégico da Fiocruz
<b>SPO</b>	Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde
<b>SR</b>	Serviços de Referência em Saúde
<b>SWOT</b>	Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats

## RESUMO

Nos últimos anos o mundo está passando por uma revolução tecnológica e uma nova dinâmica do capitalismo internacional – a globalização, que afeta profundamente todos os países e em particular o Brasil, bem como suas instituições públicas de pesquisa e laboratórios oficiais de produção de medicamentos. Essas mudanças redefiniram o papel do Estado e sua participação no cenário do Complexo Industrial da Saúde. Com isso, o setor público produtivo enfrenta significativos desafios, que o obrigam a estar preparado para atuar nesse novo ambiente. A Fundação Oswaldo Cruz, instituição centenária no setor saúde, tem buscado transformar-se e adequar sua organização perante esse novo papel. Foram verificadas as interfaces do sistema de planejamento com uma unidade de produção de insumos estratégicos em saúde (medicamentos) – Instituto Tecnológico em Fármacos – Farmanguinhos, mediante um mapeamento das associações das estratégias existentes na Fiocruz, entre a Diplan, a cúpula da instituição e a unidade, tendo em vista a capacidade de a unidade antecipar e refletir a estratégia real seguida pela instituição no período de 2001-2005. Os objetivos foram (i) visualizar as mudanças ocorridas; (ii) conhecer os caminhos da estratégia da Fiocruz, as estratégias estabelecidas, a evolução obtida no planejamento institucional, fazendo uma avaliação do sistema de planejamento, verificando sua anatomia, mecanismos de funcionamento e se as alterações ocorridas contribuíram para o fortalecimento da capacidade administrativa e gerencial da instituição; (iii) examinar os novos conceitos que permitam proporcionar vantagens competitivas, de modo a criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da saúde, para as organizações de C&T e Inovação; e, por fim, (iv) estabelecer uma proposta com recomendações para a organização.

Palavras Chaves: *1-Instituto Público de Pesquisa, 2- Laboratório Oficial de produção de medicamentos, 3- Planejamento Estratégico. 4. Sistema de Planejamento. 5.Estratégias competitivas. 6.Complexo Industrial da Saúde, 7 Fiocruz.*

## ABSTRACT

In the past few years, the world has been undergoing a technological revolution, with a new dynamic of international capitalism – globalization, deeply affecting all countries and especially Brazil, as well as its public research institutions and government-owned drug companies. These changes have redefined the role of the State and the part it plays in the scope of the Health-Industry Complex. Therefore, the government productive sector faces significant challenges, requiring it to be ready to act in this new environment. The Fundação Oswaldo Cruz, a centenarian institution in the health sector, has sought to change and adapt its organization in view of this new role. The study examined the planning system interfaces with a production unit for strategic health supplies (drugs) – Instituto Tecnológico em Fármacos – Farmanguinhos, and traced the associations of the existing strategies at Fiocruz, between the Diplan, the top management of the institution, and the unit, regarding the unit's capacity to anticipate and reflect the true strategy adopted by the institution in the 2001-2005 period. The purpose was to (i) view the changes performed; (ii) get to know Fiocruz strategy paths, its established strategies, the evolution attained in institutional planning, assessing the planning system, checking its anatomy and working mechanisms, and whether the implemented changes contributed to strengthening the institutional administrative and managerial capacity; (iii) examine the new concepts fostering competitive edge, in order to create and maintain a better performance within the health-industry complex for those organizations engaged in Science & Technology and Innovation; and, finally, (iv) establish a proposal with recommendations for the organization.

**Keywords: 1 - Public Research Institute. 2 - Government-owned Drug Company. 3 - Strategic Planning. 4 - Planning System. 5 - Competitive Strategies. 6 - Health-Industry Complex. 7 - Fiocruz**

**ÁREA DE INTERVENÇÃO:** Planejamento e Avaliação.

**TEMA:** Os caminhos da estratégia na Fiocruz: Uma avaliação do sistema de planejamento e suas interfaces com uma unidade de produção de insumos estratégicos em saúde - Farmanguinhos.

## **INTRODUÇÃO:**

O mundo vivencia, nos últimos 30 anos, uma revolução tecnológica que vem proporcionando mudanças significativas por toda a economia. Nesse período evidenciou-se uma alteração dos meios de produção focados na forma do uso intensivo em capital, em energia, inflexível e de massa, para tecnologias intensivas em informação, flexíveis e computadorizadas.

No ciclo de mudanças geradas na nova dinâmica do capitalismo internacional, citam-se a internacionalização dos mercados, com crescente integração, tendências à formação de blocos regionais, nacionais, internacionais e continentais, aumento do intercâmbio industrial e comercial, crescente número de fusões de empresas formando grandes conglomerados, deslocamento de instalações industriais e de empresas de serviços para distintas regiões do mundo, entre outros aspectos. Estes elementos sinalizam as transformações estruturais que configuram a globalização econômica.

Segundo Salles-Filho (2000), a globalização é a conectividade e interligação dos processos estruturantes da economia, da tecnologia e da informação, reforçando a ocorrência das estruturas em redes, estabelecendo uma forma dinâmica e flexível, incorporando elementos de segmentação e diferenciação. Archibugi e Michie, 1997<sup>1</sup>, apontam para o que faz a diferença entre os países: são as forças e fraquezas em determinados setores e não nos métodos de produção de certas indústrias, devendo este raciocínio ser estendido para os Institutos Públicos de Pesquisa (IPPs).

Muitos autores consideram a globalização uma idéia de modernidade. Outros, porém, equiparam a globalização à popularização da concorrência, o que destaca o caráter competitivo, na busca incessante de abertura de novas fronteiras para as empresas,

---

<sup>1</sup> Apud Salles-Filho, 2000.

organizações transnacionais e países colocarem seus produtos e serviços em novos mercados, identificando as demandas segmentadas de consumo, de forma a proporcionar o crescimento comercial e as virtudes dos fluxos internacionais de capital de curto prazo (Cassiolato, 1996).

Os movimentos de busca de desregulamentação e da abertura dos mercados tiveram importância crescente nas últimas décadas, bem como a conformação do novo paradigma-técnico econômico das tecnologias de informação e comunicação, que tem sido apontado como o principal catalisador do processo da globalização (Lastres, 1997)<sup>2</sup>.

Num ambiente de acirramento da concorrência, as inovações e os avanços tecnológicos são identificados como fatores cruciais para o desenvolvimento de todos os setores de atividades e segmentos dos mercados industrializados, proporcionando o aumento da produtividade e do desenvolvimento econômico, através de saltos tecnológicos nas atividades de Ciência & Tecnologia.

Nos dias atuais, a inovação vem promovendo a transformação da cultura das organizações, pois estas, para obterem vantagem competitiva, em suas áreas de atuação, necessitam desse fator em todos os momentos, em todos os aspectos do negócio, em cada membro de sua equipe. Precisam desenvolver um ambiente plenamente engajado em mudanças positivas e em uma cultura rica em criatividade, renovação e inovação.

Neste período, com a forte influência da globalização, as atividades de Ciência & Tecnologia – C&T sofrem grandes transformações, consideradas essenciais para as organizações, empresas e países. Um novo modo de fazer Ciência e Tecnologia tem origem nos países desenvolvidos, o que lhes proporciona maior vantagem competitiva em seus produtos e bens de capital.

As transformações importantes tiveram como foco os novos padrões de geração do conhecimento, pois atingiram intensamente a áreas de P&D. Esses padrões caracterizados por sua transdisciplinaridade, primam pela heterogeneidade, flexibilidade e responsabilidade (Gibbons, M e col, 1994).

---

<sup>2</sup> Apud Cassiolato, 1996

As atividades de P&D em todo o mundo deparam-se com a emergência de um novo modo de produção do conhecimento, o Modo 2<sup>3</sup>, ou melhor, o de fazer ciência, sob o aspecto da responsabilidade e reflexão social com relação a assuntos relativos a ambiente, saúde, comunicação, privacidade e produção, que são relevantes e úteis quando dirigem seu foco para soluções de problemas (Gibbons, M e col, 1994).

Novos formatos organizacionais no âmbito de P&D são estimulados; equipes e redes de trabalho temporárias e heterogêneas são constituídas, porém dissolvidas quando alcançam seus objetivos, trabalhando sempre baseadas em experiências anteriores para otimizar o tempo e os recursos da organização que são escassos e caros, procurando valorizar a nova experiência (Gibbons, M e col, 1994).

Este novo modo de fazer C&T é fator determinante para os graus de competitividade e desenvolvimento das nações, regiões, setores, empresas e indivíduos, pois ele permite estabelecer patamares elevados para alavancar a plena competitividade, na busca da sustentabilidade, frente a uma determinada indústria, com base na inovação.

Na área de gestão inúmeras transformações vêm sendo implementadas face a este macro cenário, principalmente, com a introdução de novos conhecimentos. Novas ferramentas e temas são aperfeiçoados até chegarem às **“boas práticas gerenciais”**, sendo estas, fundamentalmente, aplicadas nas organizações, de modo a intensificar a melhoria da eficiência operacional. Dentre elas, podem-se citar a gestão por resultados, gestão da qualidade, controle da qualidade, o trabalho em redes, a busca de economia com base na escala e escopo, reconfigurações organizacionais, foco nos clientes, gestão estratégica entre outros.

Na esfera pública, as tendências mundiais, incluindo o Brasil, apontam para a impossibilidade de o Estado ficar à margem das evoluções fundamentais promovidas pelo efeito da globalização, visto que a troca, especialmente de informação promove aspirações de transparência, cada vez mais crescente nos indivíduos, em busca dos

---

<sup>3</sup> O novo Modo de fazer ciência e tecnologia, projetado por Gibbons e col, 1994, prima por guiar esforços em respostas a soluções de problemas, em torno de uma aplicação, ou contexto em particular e específico, no menor tempo possível, proporcionando soluções para o desenvolvimento de inovações em organizações, empresas e países, a fim de conduzi-las à vantagem competitiva, em suas áreas de atuação. O Modo utiliza métodos como a flexibilidade, transdisciplinaridade, heterogeneidade, diversidade organizacional, avaliação, reflexividade social e controle de qualidade acadêmico e não acadêmico como meio indutores.

benefícios e resultados esperados dos serviços públicos.

Tendo em vista o papel diferente do usuário e sua implicação sobre o interesse geral; surgem novos desafios fundamentados na globalização, apoiados pelas pressões da opinião pública aos governos; da concorrência dos grupos de pressão e da sociedade civil; da necessidade crescente da transparência e de prestação de contas; da vontade dos funcionários de dispor de meios para realizar suas novas missões e da diversidade inevitável dos modos de fazer numa sociedade descentralizada (Trosa, 2001).

Diante do novo cenário nacional para a atuação dos serviços públicos, o governo federal brasileiro promoveu mudanças significativas nas relações entre o Estado, a sociedade, as instituições e funções públicas, através da Reforma Administrativa, iniciada em 1995, introduzindo os princípios do aumento da transparência, maior *accountability*<sup>4</sup>, maior nível de eficiência, aumento da equidade, abandono das atividades não-essenciais, subsidiaridade e restauração da cidadania. Utiliza como norma, novos formatos das ações públicas, principalmente na gestão por resultados e não de processos (Elena, 1998)<sup>5</sup>.

Porém, como em todas as discussões realizadas sobre o papel do Estado brasileiro, pode-se afirmar que os institutos de pesquisa e organizações públicas se encontram em um período de muitas mudanças e turbulências, tendo em vista a necessidade de se fortalecer, e muito, o Estado brasileiro, principalmente as Instituições Públicas de Pesquisa (IPPs), em saúde.

O país enfrenta um quadro sanitário extremamente complexo, convivendo com problemas antigos, como a tuberculose, a malária e outras doenças infecciosas, problemas de saúde passíveis de prevenção, como os da área materno-infantil, além dos novos problemas de uma sociedade moderna, como a violência, doenças cardiovasculares e as neoplasias, que exigem soluções imediatas, baseadas na geração do novo modo do conhecimento científico (Modo 2) e na busca de inovações em saúde promovidas por estes institutos nacionais de ciência e tecnologia, em saúde, para

---

<sup>4</sup> **Accountability:** Trosa, S (2001) afirma que não há tradução francesa exata e Salles-Filho (2000) também não identifica tradução para o português. Trata-se da obrigação dos funcionários de prestar contas, mas com um caráter de responsabilidade social perante aqueles que financiam ou apóiam uma instituição, até mesmo qualitativamente, a qualquer momento. A *accountability* é a inclinação espontânea para o dever de atingir os resultados e de prestar contas à sociedade.

<sup>5</sup> Apud Salles-Filho(2000).

proporcionar um maior e melhor atendimento à população brasileira (Buss, 2005:117).

A introdução desses novos princípios do Estado moderno, da lógica capitalista e do novo papel dos institutos de pesquisa, através de uma administração pública gerencial e de resultados, promoveu a intensificação da incorporação de uma visão estratégica para superar os desafios e os problemas sociais, principalmente os de saúde, através de uma janela de oportunidades, a inovação.

Impõe-se, deste modo, uma nova postura do setor público produtivo (Institutos de Pesquisas e Laboratórios Oficiais de Produção) para atuar perante a indústria da saúde, e que essa postura, seja baseada na utilização de estratégias competitivas, elaboradas e colocadas em prática, através de um planejamento estratégico eficiente, que estimule inovações, em todas as áreas da organização, realize ligações sistêmicas entre ciência, tecnologia e sociedade, de forma a consolidar políticas efetivas de gestão por resultados, transformando situações, através de soluções de problemas, baseadas em produtos e serviços de alta qualidade, e que atendam as demandas dos clientes, a Sociedade.

Neste sentido, esta dissertação teve como objetivo geral avaliar o sistema de planejamento estratégico da Fiocruz e seus principais produtos, no período de 2001-2005, verificar sua metodologia de funcionamento, as mudanças ocorridas no período e se estas contribuíram para o fortalecimento da capacidade administrativa e gerencial da Fiocruz, de modo a criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da saúde; verificar as interfaces do sistema de planejamento com uma unidade de produção de insumos estratégicos em saúde (medicamentos) – Farmanguinhos, mapeando as associações das estratégias existentes na Fiocruz, entre a Diplan, a cúpula da instituição e a unidade, tendo em vista sua capacidade de antecipar e refletir a estratégia real seguida pela instituição nesse período.

O estudo prevê, ainda, como objetivos intermediários: 1) analisar o *modus operandi* da reflexão estratégica da Fiocruz, no período 2001-2005, com referência a Farmanguinhos; 2) analisar a participação da Diplan e de suas ferramentas, nos resultados alcançados por Farmanguinhos no mesmo período, verificando seu grau de envolvimento na estratégia organizada; 3) identificar as associações e dissociações estratégicas entre a cúpula da Fiocruz e a Diplan, em relação a Farmanguinhos; 4)

avaliar como a Fiocruz/Farmanguinhos se organizou, no período pesquisado, para um melhor posicionamento estratégico, na produção de medicamentos no país.

### **Metodologia:**

Este estudo foi realizado através de uma pesquisa de intervenção, por meio de análise documental e análise de campo, junto aos atores. Estavam presentes dirigentes, ex-dirigentes e atores da área de planejamento da Fiocruz, que proporcionaram fundamentos para o estudo empírico e direcionamento para a realização das análises, permitindo assim que chegássemos aos resultados, o que colaborou para que pudéssemos atingir os objetivos esperados da dissertação.

Para estabelecer um modelo teórico de análise, realizamos uma meticulosa **pesquisa documental**, por meio de uma extensa revisão bibliográfica, através de vários autores, levantamento da legislação em vigor, seus princípios fundamentais, as orientações do governo federal sobre o tema de Planejamento Governamental, e as da Fiocruz para o planejamento institucional, com foco nos últimos cinco anos – 2001-2005.

Concentramos a atenção em uma das unidades de produção de insumos estratégicos de saúde (Farmanguinhos), da Fiocruz, por meio levantamento de documentações do sítio eletrônico, relatórios gerenciais, instrutivos de planejamento, manuais de procedimentos operacionais padrão –(POP) e os relatórios de gestão e de atividades da Unidade e da Fiocruz/MS, do período.

Na **pesquisa de campo** foram realizadas entrevistas, com base em um roteiro e um questionário de perguntas, previamente qualificados, visando responder questões centradas nas dimensões estratégica, técnica e de recursos humanos, o que permitiu mapear as contribuições segmentadas da pesquisa.

As entrevistas realizadas foram de dois tipos: uma com o perfil qualitativo e a outra com o perfil quantitativo. O período das entrevistas teve duração de 02 (dois) meses (novembro e dezembro/2006). O primeiro momento de entrevistas realizou-se com os atores de perfil qualitativo, através de um roteiro de perguntas dividido em duas partes.

A primeira parte procurou focar especialmente nos principais dirigentes da FIOCRUZ

que atuam na cúpula estratégica da instituição; e a segunda parte do roteiro visou focar os dirigentes que atuam ou atuaram na Diplan e em Farmanguinhos. A segunda fase realizada foi a aplicação do questionário quantitativo, que procurou concentrar a atenção nos esclarecimentos por parte de interlocutores atores e ex-atores responsáveis pelos núcleos de planejamento das unidades da Fiocruz, no período da pesquisa.

As entrevistas quantitativas e qualitativas seguiram um roteiro previamente definido, com um questionário estruturado para que as respostas se relacionassem diretamente com os objetivos que queríamos alcançar, permitindo a oportunidade para contribuições complementares e livres, centradas no tema da pesquisa.

O roteiro e o questionário foram testados (teste-piloto) com uma pequena amostragem de atores. Isso proporcionou maior segurança quanto à forma. A não identificação dos atores e dos depoimentos foi proposital, tendo em vista que o universo era pequeno e de fácil reconhecimento, através do perfil de cada depoente e da fala de cada um, caso apresentado.

Com o objetivo de promover a análise dos dados e informações qualitativas optou-se pela utilização da metodologia do Discurso do Sujeito Coletivo - DSC (LEFÈVRE et al. 2005) objetivando capturar e consolidar os dados e as informações coletadas, a partir das entrevistas realizadas, para assim, permitir dar voz aos atores, o que leva o pesquisador a lidar com os dados qualitativos que envolvem variáveis de percepção.

Recomenda-se esse método quando se deseja conhecer o pensamento de uma comunidade sobre um determinado tema. O Discurso do Sujeito Coletivo é uma técnica metodológica, que busca dar conta da discursividade, especificidade própria e indissociável do pensamento de um coletivo, que visa preservá-la. É uma proposta de organização e tabulação de dados qualitativos de natureza verbal (LEFÈVRE et al. 2005).

A pesquisa visou capturar a variedade de experiências dos atores por meio das respostas às entrevistas, que foram gravadas, transcritas e analisadas. Os elementos e as expressões-chave foram; identificados e assim extraímos de cada depoimento as informações das idéias centrais para realizar as construções dos resultados e dos DSC.

Os dados foram consolidados, resumidos e registrados para o estudo empírico; e, a partir daí, foram elaborados os relatórios e conseqüentemente gerados os resultados da pesquisa, que compõem o capítulo 03, o que proporcionou condições de análise para a obtenção das conclusões, recomendações e a proposta gerencial de implantação dos conceitos de gestão estratégica para a organização, constantes do capítulo 4.

Os relatórios dos DSC não foram anexados à dissertação, tendo em vista o volume de páginas geradas. Entretanto sua essência está descrita no conteúdo dos Resultados obtidos.

Para Lefèvre & Lefèvre (2005), é através de um discurso emitido que o sujeito coletivo se expressa, no que se pode chamar de primeira pessoa (coletiva) do singular. Nesse momento, simultaneamente aponta a presença de um sujeito individual e expressa uma referência coletiva viabilizando um pensamento social, no instante em que se expressa em nome de uma coletividade.

Das 20 (vinte) unidades da Fiocruz, que integram o sistema, 18 responderam prontamente e participaram da pesquisa. Apenas uma Unidade Técnico-Científica e uma Unidade Técnico-Administrativa não participaram da pesquisa por fatos supervenientes.

Um dos órgãos de assessoria da Presidência da Fiocruz, localizado em uma das regiões centrais do país, que integra o sistema de planejamento, também participou da pesquisa, pois dispõe de núcleo de planejamento estruturado, e seus profissionais são atuantes na área, perfazendo assim um total de 19 unidades participantes, o que totaliza uma representatividade de 90,47% dos atores, na pesquisa.

### **Justificativa e Relevância do Estudo:**

Na Fundação Oswaldo Cruz -FIOCRUZ, vem-se desenvolvendo desde 1994, através de sua Assessoria de Planejamento Estratégico – ASPLAN e atual Diretoria de Planejamento Estratégico - DIPLAN, a construção de um modelo de planejamento integral e participativo com a organização e implementação do POM – Plano de Objetivos e Metas da Fiocruz.

O POM teve origem, na década de 90 com a discussão da Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial Brasileira, pois tinha como objetivo facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e Municípios, bem como, na esfera do governo federal, tornando as gestões mais eficazes, eficientes e efetivas, voltando seus resultados para o atendimento dos cidadãos, através da transformação da administração burocrática em administração gerencial; da implementação de melhores práticas de gestão; da busca de flexibilidade administrativa e da gestão pública transparente, com foco em resultados específicos para possibilitar o atendimento mais efetivo das demandas da sociedade.

Na época, a Fiocruz deu início a um processo para reestruturar sua gestão, buscando sua autonomização, mediante a instituição de unidades gestoras descentralizadas, e partindo para a reestruturação nos processos de planejamento e orçamento, como um instrumento consolidador que permitisse à administração central orientar o processo decisório com base no sistema por orçamento-programa que, em sua concepção, dá ênfase a problemas, através da programação de objetivos e metas e alocação dos recursos necessários para sua resolução. Esse sistema foi implantado para substituir uma lógica orçamentária de distribuição de recursos com base na *execução histórica das unidades*.

Desta forma, o POM constituiu um instrumento básico de planejamento e programação do conjunto das atividades desenvolvidas pelas Unidades da Fiocruz, elaborado a partir da definição de objetivos e metas quantificados em unidades de produção física e seus respectivos orçamentos, para cada um dos programas institucionais. 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.

Diversos mecanismos colegiados de gestão foram utilizados para administrar a instituição, nos últimos anos. Dentre eles, o Sistema de Planejamento da Fiocruz<sup>6</sup>, que foi restabelecido pela gestão da Fiocruz de 2001-2004, constituído pelos integrantes das áreas de planejamento das Unidades e coordenado pela Diretoria de Planejamento da Fiocruz. Esse sistema faz parte de um conjunto de inovações que visavam melhor articular o POM com o processo de planejamento estratégico.

---

<sup>6</sup> O Sistema de Planejamento da Fiocruz foi restabelecido na Fiocruz através da Portaria da Presidência de n. 432/2001 de 10 de outubro de 2001.

Durante sua consolidação, o POM acolheu várias contribuições. Em 2005, passou a denominar-se Plano Estratégico da Fiocruz – PEF, alterado para Plano Anual 2005.

As mudanças realizadas no período propiciaram o alinhamento das estratégias das unidades às da Fiocruz e às estratégias públicas nacionais, definindo objetivos e metas a serem alcançados para assim construir um plano, bem como uma proposta física e orçamentária anual. Em outras palavras, incorporou-se à instituição um exercício de reflexão estratégica, que precedesse à lógica da programação da estratégia e orçamentária.

Estimular o pensamento estratégico, focar suas ações e promover um alinhamento institucional foram as grandes finalidades da alta gerência da FIOCRUZ, que percebeu a necessidade de estruturar seus próprios macroobjetivos, denominados "*Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2005*", necessários à elaboração do POM/PEF, o que significou a mudança de uma cultura institucional no campo do Planejamento da Fiocruz. Pela primeira vez, definiu-se um elenco de prioridades através de um processo coletivo, multidisciplinar e participativo que envolveu Câmaras Técnicas, Coletivo de Dirigentes, Conselho Deliberativo, Colegiado do Ministério da Saúde e Conselho Nacional de Saúde (Diretrizes do Plano Quadrienal, 2001-2005).

Em consonância com esse posicionamento da cúpula da instituição, a DIPLAN passou a orientar as unidades do sistema de gestão federalista da FIOCRUZ a se nortearem por estas diretrizes, para a elaboração de seus planos anuais. No que tange ao Programa Institucional de Desenvolvimento e Gestão Institucional, descrito nas Diretrizes Institucionais.

Desde sua criação, em 1994, o Plano de Objetivos e Metas da Fiocruz vem sendo anualmente otimizado e está em contínuo desenvolvimento. No esforço de atender às necessidades de evolução tecnológica e conceitual de planejamento, foram incrementadas novas formulações de trabalho, o que gerou novos processos e produtos dentro do POM / PEF, com a conseqüente obtenção de melhorias, sobretudo processuais, sem que se apresentassem, entretanto, mudanças mais substantivas.

Nesses cinco anos (2001-2005), a DIPLAN constatou que o Plano de Objetivos e Metas, ou Plano Estratégico da Fiocruz, se resumiu a um planejamento normativo/formal, sendo apenas mais um instrumento de programação orçamentária e de controle de

desempenho, ou de aferição da produção, para atender à prestação de contas junto ao governo federal, e com os dados apurados, permitir construir justificativas para novas solicitações de recursos anuais para a organização.

Acredita-se que o POM agregue valor aquém das necessidades de uma organização de ciência e tecnologia, em saúde, num mundo globalizado.

Em 2003, foi elaborado o Documento de Autodiagnóstico da Fiocruz, em comum acordo com a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES/MP), como documento piloto entre os órgãos governamentais do Governo Federal para a avaliação e o aperfeiçoamento da primeira fase do Plano de Gestão Pública do Governo Federal – “*Brasil um país de Todos*” – versão preenchida *on-line* em 22/12/03 que faz as seguintes citações para os problemas relacionados ao Planejamento institucional (Autodiagnóstico Fiocruz, 2003):

*1. Não são implementados procedimentos de consulta formal às partes interessadas sobre a coerência entre as estratégias da Fiocruz e as demandas do SUS.*

*2. Na maioria dos casos não há uma formalização explícita de compromissos mútuos, para além da elaboração do POM e da aprovação e alocação orçamentária-financeira, o que engessa bastante a adequação do Plano às realidades mutantes da situação de saúde e das suas respectivas demandas.*

*3. O POM, cuja construção está em contínuo desenvolvimento desde sua implementação há uma década, ainda é mais utilizado como instrumento para fixação de uma programação orçamentária, baseada em atividades e suas respectivas metas físicas, do que como instrumento que permita desdobrar, coerentemente, estratégias estabelecidas pelos objetivos setoriais do Governo Federal, nas áreas de atuação da Fiocruz.*

*4. As atuais tentativas de fixar prioridades nos planos de ação de cada unidade não são suficientes para de forma adequada avaliar o impacto das ações em relação a programas e seus respectivos objetivos e metas setoriais, definidos no PPA.*

*5. Falta de integração e de correlação entre indicadores de desempenho.*

*6. Indicadores relacionados a usuários reais e potenciais não estão disseminados globalmente na instituição.*

*7. Não há indicadores sistematizados do desempenho global relacionado às ações para a sociedade.*

8. *A organização não utiliza sistematicamente parâmetros comparativos para balizar sua gestão estratégica.*

9. *As metas dos indicadores são estabelecidas de forma bastante intuitiva, sem considerar aspectos situacionais do planejamento estratégico.*

10. *Ainda existe uma significativa falta de uniformidade na forma e oportunidade de apresentação do POM, entre as diversas unidades.*

O atual Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, desde o início de seu mandato, recomenda o uso do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão da Administração Federal. O Plano Plurianual baseia-se no sistema orçamento-programa do governo federal, que teve sua origem com a reforma administrativa realizada pelo Decreto-lei nº. 200/67. No entanto, a partir de estudos posteriores, seus conceitos foram aprimorados a cada 04 anos, até chegar ao programa “*Brasil um país de todos*”, a partir de 2004 (PPA 2004-2007).

O Plano Plurianual 2004-2007 – (*Brasil um país de todos*) apresenta orientações estratégicas a partir de objetivos setoriais, que buscam nortear a formulação de programas de gestão. A proposta do Governo Federal contempla desafios para a superação de grandes obstáculos, com a definição de estratégias de desenvolvimento para o país (PPA-2004-2007).

O fomento do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão tem-se ampliado nos últimos anos, principalmente na área pública, em que vários governos de estados e municípios brasileiros, bem como o governo federal, têm estudado e implantado novas formas de gestão. Também neste setor, busca-se o foco em resultados específicos, na otimização de recursos, no melhor atendimento à sociedade, na maior qualidade de vida dos cidadãos e em garantir a melhor eficácia das estratégias públicas, descritas no PPA – Plano Plurianual, tendo essa abordagem sido a necessidade preponderante (PPA 2004-2007).

O Ministério da Saúde incorporou diretrizes estratégicas e estabeleceu critérios para a identificação de objetivos setoriais vinculados à gestão de problemas sociais e demandas não atendidas na área de C&T em Saúde.

A FIOCRUZ, nos últimos anos, vem acompanhando as diretrizes de formulação do Plano Quadrienal 2001-2005, bem como as Resoluções do III, IV e V Congressos

Internos, instrumentos constituídos para alinhar as estratégias da instituição aos objetivos estabelecidos pelo governo federal e, assim, buscar correlacionar os programas, objetivos, ações, metas, produtos, resultados e indicadores.

A Organização, atendendo às Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2005 e às orientações do Ministério do Planejamento, alinou seus objetivos às ações programas do PPA, readequou o conteúdo do Plano de Objetivos e Metas, realizou concurso público para fortalecer a força de trabalho dos núcleos de planejamento das unidades e estabeleceu formalmente o trabalho em rede.

No entanto, apesar de todos os investimentos realizados e da boa credibilidade de que goza o planejamento da organização perante os usuários, ainda identifica-se a necessidade de conhecer quais são os caminhos utilizados para a construção das estratégias na instituição, como fortalecer o processo de formação destas, revisar os mecanismos de definição de prioridades de investimentos, o papel dos planejadores, do planejamento, dos planos, da forma gerencial e do monitoramento e avaliação dos resultados dos planos da Fiocruz.

Neste trabalho, objetiva-se identificar mecanismos de como criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da saúde, através de um sistema de planejamento e controle de desempenho, no contexto macroeconômico do novo paradigma tecnológico da era do conhecimento e das inovações, em Instituições Públicas de Pesquisa – IPPs, de forma a contribuir para o desenvolvimento sustentável da saúde no Brasil.

Neste sentido, o estudo procura responder as seguintes perguntas:

1. Como estabelecer estratégias competitivas, através de um sistema de planejamento baseado em uma gestão pública por resultados, que fortaleça a capacidade administrativa e gerencial da Fiocruz, a fim de criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da saúde?
2. Como potencializar a Fiocruz através de um sistema de planejamento, fundamentado em uma Gestão Estratégica, que atenda às mudanças impostas pelo novo paradigma econômico, de modo a criar um desempenho superior para

a organização?

3. Como melhorar as atividades de planejamento estratégico para proporcionar vantagem competitiva para a instituição e melhorar seu posicionamento estratégico perante o cenário da Indústria da Saúde?
  
4. O sistema de planejamento é adequado às necessidades da Fiocruz e de suas unidades, para proporcionar mecanismos prévios de definição de prioridades, a fim de criar e sustentar um desempenho superior, em um setor altamente complexo e competitivo, como a indústria da saúde?

## CAPÍTULO 1

### O CONTEXTO INSTITUCIONAL DA FIOCRUZ

O estudo enfoca o caso da Fundação Oswaldo Cruz, originária do início do século XX, oriunda do Instituto Soroterápico Federal, que foi constituído em 25 de maio de 1900, com a missão de proporcionar resultados no combate a graves problemas de saúde pública no país, como resposta a uma crise sanitária que assolava o porto de Santos e ameaçava estender a epidemia de peste bubônica até a capital federal, na ocasião, o Rio de Janeiro (Fiocruz, Congresso Interno, 2002).

Nasceu com o objetivo principal de substituir as importações e gerar o aprimoramento tecnológico de soros e vacinas. O projeto foi ampliado, a partir de 1903, já com a direção do Dr. Oswaldo Cruz, formado pelo Instituto Pasteur, de Paris - França, que em sua gestão introduziu grandes movimentos inovadores, inspirados nos conhecimentos adquiridos, para lograr êxito em sua missão, construindo assim, grandes resultados para a saúde pública brasileira (Fiocruz, IV Congresso Interno, 2002).

Desde sua origem, a instituição teve como modelo organizacional a reunião das atividades de pesquisa, ensino, produção e prestação de serviços, mantendo-se o instituto sempre vinculado aos órgãos federais de saúde pública do país. O desenvolvimento de sua excelência científica e de seus produtos facilitou a comercialização destes últimos, o que proporcionou uma “autonomia financeira relativa”, frente aos órgãos centrais de governo (Fiocruz, IV Congresso Interno, 2002).

Na década de 70, o instituto recebeu sua atual formação e passou a denominar-se Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ<sup>7</sup>, dotada de personalidade jurídica de direito público, estando vinculada ao Ministério da Saúde. A junção de várias instituições de saúde independentes, em uma única, fruto das iniciativas de inovação do modelo organizacional das reformas administrativas, naquele período, através de uma nova forma de organização burocrática, deu em 1972 origem à Fiocruz, com a seguinte composição inicial: o Instituto Oswaldo Cruz, o Instituto Fernandes Figueira, o Instituto de Leprologia, os chamados INERu em Salvador, Belo Horizonte e Recife, a Escola

---

<sup>7</sup> Decreto n. 66.624, de 22 de maio de 1970

Nacional de Saúde Pública, que se chamava Instituto Castelo Branco, o Instituto de Produção de Medicamentos (Ipromed) e o Instituto Evandro Chagas, em Belém<sup>8</sup>

O estatuto, organizado pelo Decreto 77.481, de 23 de abril de 1976, da Fundação Oswaldo Cruz, teve vigência até meados do ano de 2003, alteração esta, obtida, após longos 15(quinze) anos de implementação oficiosa e inovadora de uma grande luta de seus servidores. Conquistaram-se mudanças, significativas, em sua estrutura decisória e o reconhecimento de seu modelo de gestão, pelo Presidente da República, através do Decreto n. 4725 de 09 de junho de 2003, que aprovou o seu novo Estatuto.

Em seu artigo 1º, o novo Estatuto da Fiocruz define as seguintes atribuições:

- I. Participar da formulação e da execução da Política Nacional de Saúde, da Política Nacional de Ciência e Tecnologia e da Política Nacional de Educação, as duas últimas na área da saúde;
- II. Promover e realizar pesquisas básicas e aplicadas para as finalidades a que se refere o caput, assim como propor critérios e mecanismos para o desenvolvimento das atividades de pesquisa e tecnologia em saúde;
- III. Formar e capacitar recursos humanos para a saúde e ciência e tecnologia;
- IV. Desenvolver tecnologias de produção, produtos e processos e outras tecnologias de interesse para a saúde;
- V. Desenvolver atividades de referência para a vigilância e o controle da qualidade em saúde;
- VI. Fabricar produtos biológicos, profiláticos, medicamentos, fármacos e outros produtos de interesse para a saúde;
- VII. Desenvolver atividades assistenciais de referência, em apoio ao Sistema Único de Saúde, ao desenvolvimento científico tecnológico e aos projetos de pesquisa;
- III. Desenvolver atividades de produção, captação e armazenamento, análise e difusão da informação para a Saúde, Ciência e Tecnologia;
- IX. Desenvolver atividades de prestação de serviços e cooperação técnica no campo da saúde, ciência e tecnologia;
- X. Preservar, valorizar e divulgar o patrimônio histórico, cultural e científico da FIOCRUZ e contribuir para a preservação da memória da saúde e das ciências biomédicas; e promover atividades de pesquisa, ensino, desenvolvimento tecnológico e cooperação técnica voltada para a preservação do meio ambiente e da biodiversidade.

O reconhecimento das inovações organizacionais, na Fiocruz, deu-se por meio das bases legais, através de uma gestão pública democrática e participativa, como por exemplo: a eleição de seus dirigentes por meio de listas tríplices, originárias de processo eleitoral, a partir de voto direto, universal, de seus servidores; a promoção do planejamento institucional, através de planos quadrienais, exigindo a busca por uma gestão de resultados e absolutamente transparente, bem como a presença de instâncias democráticas internas de tomadas de decisão, tudo isso, regulamentado com a publicação da portaria de n. 2376/GM do Ministério da Saúde, que organiza o

---

<sup>8</sup> Esta formação ampara a base teórica da classificação de burocracia divisionalizada, na qual seus mecanismos de coordenação não decorrem da descentralização mas, como afirma Mintzberg (2003),...*da centralização de um conjunto de organizações independentes que operam em diferentes mercados. Elas consolidam-se em uma única 'federação' na Forma Divisionalizada, no processo de abrir mão de alguns poderes a um novo escritório central...* (Mintzberg, 2003, p246).

Regimento Interno da Instituição.

A Instituição possui vinculação direta com o Ministério da Saúde, sendo um de seus órgãos funcionais, e tem como **Missão** :

*Gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde pelo desenvolvimento integrado em atividade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ensino, produção de bens e insumos, de prestação de serviços de referência e assistência, informação e comunicação em C&T em Saúde, com a finalidade de atender as demandas do Ministério da Saúde, através do apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde (SUS) e a melhoria da qualidade de vida da sociedade como um todo<sup>9</sup> (Fiocruz, 2005).*

Para cumprir suas atribuições e contribuir com a gestão corporativa, foram instituídos no artigo 3º, de seu novo estatuto, os seguintes **Órgãos Colegiados**:

I – O Conselho Superior, o Congresso Interno e o Conselho Deliberativo.

O **Conselho Superior** - é uma instância deliberativa, presidida pelo Presidente da Fiocruz<sup>10</sup>, formada por representantes da sociedade civil, com o papel de realizar um efetivo controle social, cujas atribuições são a de apreciar e sugerir modificações no Planejamento Institucional, recomendar providências referentes a questões de adequações de atividades técnicas científicas da FIOCRUZ, contribuir com a instituição de modo que faça cumprir seus objetivos traçados, acompanhar e avaliar os resultados institucionais, que serão objetos de análise. O Conselho Superior, também, tem como atribuição emitir pareceres ao Ministério da Saúde, analisando os resultados da organização, aprovando, ou contemplando eventuais sugestões de sanções aos dirigentes do órgão (Fiocruz, 2001-2004).

No caso de descumprimento não justificado das diretrizes políticas e dos objetivos e metas propostas; os membros do conselho têm como obrigação, propor o afastamento do Presidente da Fiocruz por não cumprimento das diretrizes político-institucionais emanadas do Congresso Interno e do Conselho Deliberativo, caracterizando a

---

<sup>9</sup> Com o advento da Lei n. 10.858, de 13 de abril de 2004, que autoriza a Fiocruz a disponibilizar medicamentos, mediante ressarcimento, e do Decreto n. 5.090, de 20 de maio de 2004, que regulamenta a referida lei, instituindo o Programa da Farmácia Popular, ampliou-se diretamente a missão da Fiocruz.

<sup>10</sup> A Presidência do Conselho Superior, foi deliberada na sessão extraordinária do V Congresso Interno da Fiocruz, em setembro de 2006. No entanto, a composição do Conselho encontra-se em fase de implementação.

solicitação por insuficiência de desempenho ou, falta grave, seja ao Estatuto da FIOCRUZ, seja ao Código de Ética do Servidor (Fiocruz, 2001-2004).

O **Congresso Interno** – é o órgão de deliberação máxima da FIOCRUZ, composto por cerca de 400 membros, entre estes, dirigentes e representantes dos servidores, eleitos, através de voto direto e universal, nas Unidades. É de sua competência, deliberar sobre assuntos estratégicos, referentes ao macroprojeto institucional; sobre o regimento e proposta de alterações do estatuto da instituição, apreciar matérias que sejam de alta relevância estratégica para os rumos da organização. O congresso é convocado a cada quatro anos, no primeiro ano de cada nova gestão e extraordinariamente, para deliberar assuntos de mesma ordem, que requeiram desdobramentos e aprofundamento de análise e discussão. É presidido pelo Presidente da Fiocruz, e o seu funcionamento é determinado pelo regimento interno da casa (Fiocruz, 2001-2004).

O **Conselho Deliberativo** – tem a responsabilidade de dividir com a Presidência, a condução executiva da Fiocruz, sendo coordenado e conduzido pelo seu Presidente. É composto pelos diretores das Unidades Técnicas Científicas - UTCs, Unidades Técnicas de Apoio - UTApóio, um representante dos funcionários, sendo estes, eleitos pelos servidores da instituição, possuindo direito a voz e voto. Os vice-presidentes e dirigentes de Unidades Técnico-Administrativas – UTAs, que também compõem o Conselho, são indicados pela Presidência, e possuem direito a voz (Fiocruz, 2001-2004)<sup>11</sup>.

Ressalta-se que os Diretores das UTCs e UTApóio, são escolhidos através de um processo eleitoral. Os mais votados nesse processo comporão uma lista tríplice, da qual, o Presidente da Fiocruz indicará um dos nomes ao Exmo Sr. Ministro de Estado da Saúde, que poderá, ou não, acatar a sugestão, fazendo as devidas nomeações. O processo eleitoral é realizado através de voto universal dos servidores da Fiocruz. O período de gestão dos Diretores tem a duração de quatro anos, podendo este ser prorrogado, através de um novo processo eleitoral, por mais quatro anos (Fiocruz,2001-2004).

---

<sup>11</sup> Partindo de uma análise circunstancial, os Congressos Internos da Fiocruz, serviram para identificar o Modelo de Gestão da Instituição e seus integrantes, sendo o Conselho Superior e o Congresso Interno os órgãos colegiados de controle social e representação da comunidade da Fiocruz, respectivamente.

No caso do Presidente da Fiocruz, o processo é o mesmo compondo-se uma lista tríplice dos candidatos mais votados, a partir da qual o Ministro de Estado da Saúde indica um dos nomes ao Presidente da República Federativa do Brasil, que poderá nomear um dos três, para uma gestão, também, de quatro anos, posto ao qual poderá ser reconduzido, por mais quatro anos, através de um novo processo eleitoral (Fiocruz, 2001-2004).

A Fiocruz possui, hoje, um microcomplexo industrial da saúde, pois congrega as atividades de origem, bem como outras novas nos seguintes campos de atuação: ciência, tecnologia, formação de recursos humanos, assistência, prestação de serviços, produção e gestão, todas direcionadas para solucionar problemas nacionais de saúde pública.

Seus ramos de atividades incluem atualmente pesquisa e inovação biomédica, biotecnológica, clínica e de saúde pública; produção e desenvolvimento tecnológico de reagentes, vacinas, insumos biotecnológicos e de medicamentos (produção de insumos estratégicos em saúde); prestação de serviços assistenciais de referência para o diagnóstico laboratorial e pesquisa clínica e aplicada; regulação em saúde, com ênfase no controle da qualidade de insumos e produtos (íntegra, como órgão técnico-científico de referência, o sistema nacional de vigilância sanitária); ensino técnico e de pós-graduação; e informação e comunicação em saúde (Fiocruz, 2005).

É composta por 13 unidades técnico-científicas; 2 unidades técnicas de apoio; 4 unidades técnico-administrativas; a Presidência e o Conselho Deliberativo.

A Fiocruz apresenta-se como uma **Burocracia Divisionalizada**<sup>12</sup>, por possuir, em sua estrutura organizacional, unidades de negócio com perfis heterogêneos, porém íntegradas em uma única organização, desde sua fundação. A diversidade de suas atividades, como apresentado no organograma disposto no anexo 5 desse estudo, corresponde a uma ou mais das configurações de Mintzberg (2003), como, por

---

<sup>12</sup> Amparado em Mintzberg, (2003), **Burocracia Divisionalizada**: É um conjunto de entidades quase autônomas ínterligadas através de uma estrutura central administrativa. As divisões possuem estruturas próprias, com autonomia financeira restrita, havendo, porém, duplicação das operações funcionais como, por exemplo, compras, engenharia, produção, marketing. A forma divisionalizada dispõe de atividades centralizadas como, por exemplo, Planejamento, Assessoria Jurídica, Financeira. A autonomia gerencial dos gerentes intermediários para administrar suas próprias divisões e operações gera baixa íntegração entre as unidades de negócio. A descentralização do poder para as divisões não é total, mas permite autonomia quase completa nas decisões e operações e ao mesmo tempo assegura unidade, controle e coordenação, através do escritório central que tem as seguintes funções: estabelecer objetivos gerais para a organização; delinear o sistema de controle do desempenho; designar os gerentes de divisão; monitorar o comportamento das divisões e prover serviços coletivos de suporte para as divisões – devendo ser limitados à alocação de recursos financeiros globais. A forma divisionalizada decorre da centralização de um conjunto de organizações íntependentes que operam em diferentes mercados.

exemplo:

- As unidades como FIOCRUZ – BRASÍLIA (DIREB) – Diretoria Regional de Brasília; CPqL&MD – Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane e o Instituto de Biologia Molecular do Paraná apresentam-se como **Estrutura Simples**<sup>13</sup>, por serem jovens e/ou pequenas; aproximando-se muito da burocracia profissional por disporem de atividades de pesquisa e ensino.
- As unidades de Bio-Manguinhos – Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos, Farmanguinhos – Instituto de Tecnologia em Fármacos, o CECAL – Centro de Criação de Animais de Laboratório e o INCQS – Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde assemelham-se às **Burocracias Mecanizadas**<sup>14</sup>. Essas unidades são organizadas em uma linha vertical de acordo com as especificidades dos produtos e serviços.
- As Unidades como ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública, IOC – Instituto Oswaldo Cruz; IFF – Instituto Fernandes Figueira, COC, Casa de Oswaldo Cruz, Fiocruz da Bahia, Pernambuco, Minas Gerais, CICT – Centro de Informação Científica e Tecnológica, EPSJV – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio e o IPEC – Instituto de Pesquisas Clínicas Evandro Chagas assemelham-se às **Burocracias Profissionais**<sup>15</sup>, pois seus núcleos operacionais

---

<sup>13</sup> **Estrutura Simples:** (Organização Empreendedora) Apresenta-se como uma organização jovem e pequena, com uma estrutura simples e flexível, porém dinâmica; possui uma estrutura incipiente ou inexistente, ou seja, com pouca hierarquia e altamente centralizada. A coordenação e o poder são exercidos de forma centralizada pela supervisão direta, nas mãos do executivo principal (Mintzberg, 2003).

<sup>14</sup> **Burocracia Mecanizada:** Apresenta tarefas operacionais rotineiras, com forte hierarquia e procedimentos normatizados e formalizados no núcleo operacional, através de manuais e regulamentos, com forte obsessão pelo controle de processos e resultados que permeia toda a organização. O poder está centralizado, bem como sua estrutura, que é formada com clareza nas atividades de linha e de assessoria, o que favorece a comunicação formal na cadeia de autoridade para a tomada de decisão.

É a configuração que mais favorece e enfatiza a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades em todas as suas formas – vertical, horizontal, linha/assessoria, funcional, hierarquizada e segundo o status. Funciona melhor em ambientes estáveis, tendo como ponto forte da organização a eficiência. Possui baixa disposição para assumir riscos, estimular novos comportamentos e encorajar a inovação (Mintzberg, 2003).

<sup>15</sup> **Burocracia Profissional:** Caracteriza-se pelas habilidades e pelos conhecimentos dos profissionais que ali trabalham, dispondo de produtos e serviços padronizados. Seus profissionais gozam de independência e autonomia, por serem altamente especializados, devidamente treinados e doutrinados, formando o núcleo operacional, a parte-chave da organização.

O poder está consubstanciado na expertise, ou seja, na natureza profissional ficando dividido entre os especialistas, o que gera um ambiente de conflito freqüente em que a cooperação representa um grande desafio. Verifica-se alto grau de autonomia dos profissionais, o que permite que cada um busque seus próprios interesses. Com isso, estimula-se o baixo nível de compromisso corporativo, fazendo com que os atores cheguem a negligenciar as necessidades de seus clientes. O administrador ou gestor profissional possui papel de articulador e coordenador de interesses, pois não detém amplo poder de governo sobre a organização, mas desempenha a função de facilitador entre os atores e as hierarquias paralelas que se formam e são mantidas na organização.

O quesito inovação depende da cooperação dos atores, para a qual são necessários esforços interdisciplinares,

estão baseados nas habilidades e no conhecimento dos profissionais que ali estão lotados.

- Verifica-se de forma comum que a própria Fiocruz e todas as Unidades técnico-científicas e de apoio possuem forte influência da **Adhocracia**<sup>16</sup>, por disporem em suas estruturas de grande informalidade e se basearem em equipes multidisciplinares, em torno de diversos projetos de inovação específicos.

No decorrer dos últimos trinta anos, a instituição sustentou uma nova constituição com a criação de novas unidades, sem deixar de manter sua forma divisionalizada, e promoveu uma descentralização acentuada em meados dos anos 90, com base no processo da Reforma do Estado Brasileiro e deliberações do III Congresso Interno da Fiocruz, mantendo, entretanto sua configuração inicial de sobreposição da Burocracia Divisionalizada às unidades integrantes de sua Federação, conforme demonstrado no Anexo 5 organograma da Fiocruz.

Com essas atribuições e atividades, a Fiocruz, desenvolve um excelente trabalho de referência perante a comunidade científica nacional e internacional, principalmente no combate a inúmeras doenças negligenciadas, dentre elas, a AIDS, contribuindo com o Ministério da Saúde na formulação de políticas, formação de recursos humanos e demais atividades na saúde pública.

Pelos resultados alcançados, que repercutiram internacionalmente, no mês de agosto de 2006, a FIOCRUZ foi eleita a **melhor do mundo em saúde pública**, pelo Congresso Mundial de Saúde Pública, a World Federation of Public Health Associations (Federação Mundial das Associações de Saúde Pública), por suas contribuições à saúde coletiva mundial. A entrega do prêmio ocorreu no 11º Congresso Mundial de Saúde

---

dificultados pela resistência ao trabalho em conjunto, o que impede a integração para o desenvolvimento de inovações (Mintzberg, 2003).

<sup>16</sup> **Adhocracia ou Organização Inovadora:** Dispõe de uma estrutura altamente orgânica, ou seja, com base na informalidade, descentralizada, com pouca burocracia, fundamentando-se na especialização do trabalho – especialistas agrupados em pequenas equipes multidisciplinares, em torno de projetos de inovação específicos, utilizando-se de bases funcional e de mercado que concorrem entre si, para o agrupamento em uma estrutura matricial. Essa organização demonstra menor reverência à unidade de comando.

O foco da Adhocracia é a inovação, o que permite, portanto, a existência de muitos gerentes – os funcionais, os integradores e os de projeto. A tomada de decisões é distribuída por todos os níveis hierárquicos, em função dos diferentes conteúdos ou temas a serem resolvidos. Apresenta-se em ambientes complexos e dinâmicos, frequentemente automatizados, possuindo sofisticação em seu nível técnico-operacional, e seguir a moda é mais um de seus fatores situacionais (Mintzberg,2003).

Pública e 8º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, promovido pela Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva (Abrasco), o que redobra a importância da apresentação dos resultados da pesquisa.

### **Unidade organizacional - Diplan**

A primeira organização estudada é uma Unidade Técnica Administrativa da Fiocruz, de estrutura burocrática simples, responsável pela coordenação do planejamento corporativo da instituição, realizado em consonância com o planejamento Plurianual do Governo Federal – PPA/MS, a Diretoria de Planejamento Estratégico - Diplan.

A unidade tem como responsabilidade coordenar as atividades de planejamento estratégico, necessárias à evolução organizacional, sendo um local propício para se pensar estrategicamente a instituição, definir como o processo de planejamento será enfrentado, quem são os clientes e atores participantes e a participar, e de que forma, organizar os ciclos de gestão e orientá-los para uma gestão estratégica.

A Diplan, no contexto da Fiocruz, tem como atribuições o estabelecido no Estatuto, de 04 de junho de 2003, pelo Decreto de n. 4.795, em seu artigo 12: *À Diretoria de Planejamento Estratégico compete planejar, coordenar, supervisionar e executar as ações inerentes às atividades de planejamento e de elaboração da proposta orçamentária, bem como:*

- Coordenar ações de desenvolvimento institucional e modernização administrativa;
- Promover e acompanhar a articulação interinstitucional da Fiocruz, envolvendo a cooperação técnica e financeira;
- Elaborar a programação física e orçamentária das atividades, acompanhar e avaliar sua execução; e
- Realizar estudos no campo da gestão estratégica e fornecer subsídios ao processo decisório da Fiocruz.

A Diplan, unidade vinculada diretamente à Presidência da Fiocruz, atualmente ligada à Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional e Gestão do Trabalho, tem como *modus operandi* a articulação com a Presidência e com o Conselho Deliberativo da Fiocruz assessorando-os nas tomadas de decisões estratégicas, bem como em relação às Unidades Técnico-Científicas, Técnico-Administrativas e de Apoio Técnico, assessorando-as na formulação de seus instrumentos e processos de planejamento. Além de suas responsabilidades estatutárias, compete à Diplan:

- Coordenar o Sistema de Planejamento da FIOCRUZ, subsidiando os núcleos de planejamento na elaboração de seus planos; Colaborar na elaboração do Plano

Quadrienal da Fiocruz; Preparar o Relatório de atividades e de gestão da Fiocruz ; Prestar suporte à instituição na forma de coordenação e participação ativa, em diversos fóruns internos (Congresso Interno, Coletivo de Dirigentes e Fóruns de Planejamento); Gerir o ciclo orçamentário da Fiocruz (Coordenar, elaborar, acompanhar, monitorar e avaliar a programação orçamentária anual da Fiocruz).

Portanto, as atividades de Planejamento Estratégico na Fiocruz, coordenada pela Diplan, devem levantar questões estratégicas para seus clientes: Onde evoluir? Onde investir? O que os clientes estão solicitando? O que gostariam de enfrentar? Enfim, induzir à reflexão e apresentar alternativas de soluções para os desafios, bem como desdobrar as intenções estratégicas e suas conseqüências, ou seja, colaborar e oferecer soluções em uma questão mais geral: o Modelo de Gestão Estratégica Corporativa e estimular um modelo para cada uma das Unidades de Negócios da Fiocruz.

A Diplan, como coordenadora do sistema de planejamento integrado pelos núcleos de Planejamento das Unidades, reconstituído em 2001<sup>17</sup>, tem o papel de conduzir o planejamento estratégico na Fiocruz, pensando no futuro e no rumo das unidades, a fim de contribuir para um modelo de gestão estratégica, afinado com as mudanças organizacionais impostas por um ambiente de mudanças econômicas, sociais, científicas & tecnológicas e políticas.

A Unidade de Planejamento da Fiocruz, antes denominada ASPLAN – Assessoria de Planejamento Estratégico, passou em 2003 a chamar-se Diretoria de Planejamento Estratégico - Diplan, ficando sua estrutura composta por três coordenações verticais: a de Planejamento; de Convênios e a de Estudos e Projetos Estratégicos<sup>18</sup>.

A Diplan, em 2004 organizou um novo coletivo da instituição, o Fórum de Planejamento da Fiocruz, através da Portaria 333/2004-PR, de 12 de novembro de 2004, em substituição ao Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 432/2001-PR. O Fórum é coordenado pela própria Diplan e composto pelos representantes dos núcleos de

---

<sup>17</sup> A portaria que institucionalizou o Sistema de Planejamento da Fiocruz foi a de n. 432/2001-PR do dia 10 de outubro de 2001.

<sup>18</sup> A alteração foi formalizada através da publicação do novo Estatuto da organização aprovado em 09 de Junho de 2003 com base no Decreto n. 4.725, combinado com a Portaria n. 208 de 29 de Agosto de 2003, publicada no D.O.U. do dia 05/09/2003, seção II, página 30 que aprova as unidades organizacionais integrantes da Estrutura Regimental da Fundação Oswaldo Cruz, e com os respectivos cargos em comissão e das funções gratificadas.

planejamento das unidades.

A partir de 2005, o sistema de planejamento da Fiocruz, foi reestruturado e contribuiu com um novo direcionamento, que permitiu aprimorar o alinhamento entre o Plano Estratégico da Fiocruz e os diversos instrumentos de planejamento do Governo Federal, especificamente o Plano Nacional de Saúde – PNS e o Plano Plurianual do Governo Federal - PPA.

Ainda em 2005, uma nova denominação foi constituída, o Plano Anual - PA, que foi estabelecido para aprimorar e substituir o Plano Estratégico da Fiocruz - PEF (2005) e o Plano de Objetivos e Metas - POM (1995-2003). Essa nova concepção de planejamento direcionou a instituição para migrar de uma organização vertical baseada em objetivos e metas, para uma organização voltada para projetos e processos (*project and process driven*), incluindo todas as atividades das unidades da Fiocruz, bem como as fontes de receitas, tanto orçamentárias como extra-orçamentárias. Em função do alinhamento com o PPA, foram redefinidos os programas, ações, objetivos, projetos, processos, produtos e serviços

Com o processo de readequação da estrutura organizacional da Fiocruz, promovido pelo V Congresso Interno, em sua seção extraordinária de setembro de 2006, com uma proposta que incluía a criação de novas unidades técnico-científicas e técnicas de apoio e as novas definições político-estratégicas no âmbito da inserção da Fiocruz no campo da ciência, tecnologia e inovação em saúde no Brasil, a Diplan hoje dispõe de uma proposta de nova estrutura, que necessita de aprovação do Governo Federal.

Sua nova estrutura reformulada inclui uma Coordenação de Planejamento e Monitoramento, responsável tanto pela programação anual quanto pelo monitoramento e avaliação de desempenho das ações do PPA; uma Coordenação de Programação Orçamentária, Coordenação de Convênios, estas atuando de uma forma horizontal com um grupo de 10 (Dez) analistas de planejamento e gestão, selecionados e concursados em 2006. Com a proposta, extinguem-se as Coordenações de Modernização Administrativa e a de Estudos e Projetos Estratégicos, como apresentado no anexo 6.

Em 2005, a Diplan coordenou a implantação de um novo sistema de informação o SIIG – Sistema Integrado de Informações Gerenciais, que tem como objetivo fortalecer a

sinergia e a inter-relação da Fiocruz com suas unidades, através de uma ferramenta que facilite o gerenciamento de informações, a programação, o monitoramento, o acompanhamento e o controle dos projetos e processos institucionais bem como seus respectivos produtos, receitas e despesas orçamentárias (Diplan, 2007).

## **O Planejamento Institucional da Fiocruz**

O Ministério da Saúde, na década de 70, objetivando fortalecer as instituições de ciência e tecnologia, em saúde, organizou uma nova instituição, a Fundação Instituto Oswaldo Cruz - Fiocruz<sup>19</sup>, que incorporou diversos de seus órgãos, constituindo um conglomerado de institutos, passando a ampliar suas finalidades, dentre elas: a realização de pesquisas científicas, no campo da medicina experimental, da biologia e da patologia; a promoção de atividades de formação e aperfeiçoamento de pesquisadores em ciências biomédicas, sanitárias e demais profissionais da saúde, bem como estruturar os processos de desenvolvimento tecnológico para a elaboração e fabricação de produtos biológicos, profiláticos e medicamentos (Azevedo & Hamilton, 2001).

Apesar da criação e de sua nova organização, nos primeiros anos não se obtiveram resultados que motivassem ou justificassem o governo federal a fazer maiores investimentos naquela instituição de ciência e tecnologia, em saúde, de tão grande prestígio em tempos passados (Azevedo & Hamilton, 2001).

Até meados dos anos 70, Manguinhos era uma instituição que perdera o foco das doenças que assolavam a população urbana, pois ainda concentrava suas pesquisas em doenças rurais. Com isso, escapava-lhe das mãos a autoridade de pesquisa social, o que a fazia perder o sentido de sua existência (Azevedo & Hamilton, 2001).

*A instituição perdeu a sua autoridade de pesquisa social, perdeu o seu sentido. Não sabia reivindicar nada mais, porque não se pode reivindicar uma coisa que a sociedade não sabe o que é. Manguinhos das décadas de 1960 e 1970 em diante não tinha mais sentido histórico. Tinha perdido essa capacidade (Azevedo & Hamilton, 2001, p, 245).*

A nova política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, proposta pelo

---

<sup>19</sup> Decreto n. 66.624 de 22 de maio de 1970.

Ministério do Planejamento, na gestão do Governo Federal de 1975, dedicou a maior parcela de recursos à política de desenvolvimento científico e tecnológico.

O desejo de parte da sociedade empresarial brasileira apontava para o desenvolvimento de tecnologias nacionais, e assim buscava-se reduzir mais uma vez o volume de dependência do mercado externo, pois, no país, tecnologias existentes e disponíveis eram compradas, antigas e obsoletas (Azevedo & Hamilton, 2001).

Segundo Azevedo & Hamilton (2001), o crescimento de diversos países desenvolvidos começou a ser estudado à luz de suas histórias e de seus critérios tecnológicos, de modo a se conhecer como um país enriquece, e como ele desenvolve e domina uma determinada tecnologia.

Na ocasião, surge no Brasil, as tendências mundiais de tecnologias, e em sua entrevista, o Sr. Vinicius da Fonseca<sup>20</sup> cita João Paulo dos Reis Veloso, em debate, num dos fóruns da Câmara de Deputados: “*A melhor forma de manter um país permanentemente subdesenvolvido é entregar-lhe sempre uma tecnologia pronta e acabada, que ele tenha apenas de usar*” e para Fonseca, “*Você não pode estar comprando tecnologia. Tecnologia se aprende, se faz, não se importa*”(Azevedo & Hamilton,2001).

O foco da FIOCRUZ, em meados de 1975, com sua nova gestão era usar a visão global do sistema de desenvolvimento científico e tecnológico, buscar o desenvolvimento de tecnologias, alinhadas à ótica *do desenvolvimento auto-sustentável*, que traduzia a força do processo nacional de desenvolvimento nacionalista (Azevedo & Hamilton, 2001).

Com esse arcabouço de desenvolvimento científico e tecnológico a FIOCRUZ foi reorganizada, com seu estatuto de abril de 1976, sofrendo modificações significativas em sua conformação original, que incluía sua participação na formulação, coordenação e execução do Plano Básico de Pesquisa para a Saúde a ser elaborado pelo Ministério da Saúde, em consonância com a Política Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Paralelamente, deu-se prioridade às atividades de pesquisa, ensino e produção voltadas para os problemas de saúde pública, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Saúde (Azevedo & Hamilton, 2001).

---

<sup>20</sup> Sr. Vinicius da Fonseca foi Presidente da Fundação Oswaldo Cruz entre os anos de 1975 e 1979.

Nesse momento, iniciou-se um processo de reestruturação da instituição, através de um **Plano de reorientação programática de Manguinhos**, que tinha como idéia central reorganizar as atividades do instituto, através de objetivos, de programas e de projetos, sendo estabelecidos critérios de priorização de pesquisa, com o foco em problemas de saúde pública que assolavam a sociedade brasileira, e a busca efetiva do desenvolvimento de produtos (vacinas) (Azevedo & Hamilton, 2001).

Segundo Azevedo & Hamilton, 2001, buscou-se, na ocasião, reorganizar a área de pesquisa com a integração de projetos, objetivando a visão multidisciplinar e integrada, procurando assim, sair da ótica de projetos individualizados e isolados, que muito estava presente e instalado no campus.

Durante o movimento de reorganização da FIOCRUZ, além da estruturação das áreas de tecnoestruturas e apoio administrativo, através de gestão superior, administração planejamento e apoio técnico-operacional, surgem as Unidades de Bio-Manguinhos, Farmanguinhos, o escritório de representação da Fiocruz em Brasília e os centros de pesquisas: René Rachou (Belo Horizonte), Gonçalo Muniz (Bahia) e Aggeu Magalhães (Recife), passando a funcionar como unidades especiais. O Instituto Oswaldo Cruz assumiu as atribuições do Instituto de Leprologia, que foi extinto (Azevedo & Hamilton, 2001).

Nessa ocasião, foi criada a partir do Gabinete da Presidência, a Secretaria de Planejamento, que tinha como missão: coordenar e supervisionar as atividades de planejamento e orçamento da Fundação.

Foi instituída, como parte integrante da Presidência, a Assessoria Geral de Planejamento (ASPLAN)<sup>21</sup>, cuja finalidade, era a coordenação e a supervisão das atividades de planejamento, inclusive, a gestão de seu orçamento.

Já sob uma nova Gestão, em 1979, instituiu-se o I Sistema de Planejamento da Fiocruz<sup>22</sup>, que tinha como propósito, fortalecer o modelo de gestão institucional, buscando-se com esse novo instrumento programar e promover a compatibilização entre as diretrizes do Ministério da Saúde e as ações da Fiocruz.

---

<sup>21</sup> Por meio da Norma Regulamentar da FIOCRUZ n. 16 de 28 de setembro de 1976.

<sup>22</sup> Pelo Ato da Presidência n. 62 de 01 de julho de 1979.

O sistema ficou sob a responsabilidade da Assessoria Técnica – Unidade Central do Sistema de Planejamento, integrante do Sistema Federal de Planejamento que tinha, também, a responsabilidade de coordenar os núcleos setoriais de planejamento, estabelecidos nas demais unidades, quanto a acréscimos de atribuições, como as de “incluir 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 os níveis decisórios da instituição”<sup>23</sup>, bem como, atividades de assessoramento, planejamento estratégico, programação, orçamentação, modernização administrativa, informação técnica, acompanhamento e avaliação de resultados (COC, 2006).

Segundo os relatos da Casa de Oswaldo Cruz (2006), a Fiocruz participou em Genebra, sob a coordenação da Organização Mundial da Saúde, da Reunião sobre Administração de Pesquisas, que tinha como objetivo disseminar metodologias e análises de instrumentos que possibilitassem um melhor relacionamento e a cooperação entre pesquisadores, planejadores e administradores.

Mediante os conhecimentos adquiridos, a Fiocruz organizou o I Plano Integrado de Desenvolvimento da Fiocruz, de acordo com as propostas do III Programa Estratégico de Desenvolvimento e do III Plano Básico de Ciência e Tecnologia, que tinham como propostas e diretrizes:

*...assumir a responsabilidade e conferir importância estratégica ao planejamento, à coordenação e ao controle da pesquisa científica e tecnológica, a qual deveria se voltar para processos sociais, à absorção e geração de tecnologia, à aproximação das áreas de administração, pesquisa e planejamento industrial e a substituição progressiva da importação de tecnologias... (COC, 2006, p. 2).*

Em 1979, definiu-se a estrutura organizacional da Assessoria Técnica da Presidência com a composição das seguintes coordenações matriciais: a de Planejamento; a de Orçamento e a de Modernização Administrativa<sup>24</sup>.

Neste período, estabeleceram-se os objetivos e atribuições dos núcleos setoriais de planejamento da FIOCRUZ, de acordo com o Sistema de Planejamento da Fiocruz<sup>25</sup>.

Cardoso (2004) explica que o mecanismo de controle do Sistema de Planejamento da

---

<sup>23</sup> Fiocruz, sítio institucional da Diplan/histórico, [www.fiocruz.br/planejamento](http://www.fiocruz.br/planejamento), 2007.

<sup>24</sup> Ato da Presidência n. 63, de 01 de julho de 1979.

<sup>25</sup> Ato da Presidência n. 09 de 18 de janeiro de 1980.

FIOCRUZ, consistia em supervisão direta por determinação do dirigente máximo da instituição. Entretanto este mecanismo somente se aperfeiçoou no período de 1985/1990 (Cardoso, 2004).

No processo de busca de seu aperfeiçoamento, em 1982, a instituição transforma a Assessoria-Técnica em Superintendência de Planejamento, mantendo suas atribuições fundamentais, porém alterando sua estrutura para os seguintes nomes: Serviço de Programação, Acompanhamento e Avaliação; Serviço de Orçamento; Serviço de Normalização Técnica e de Estatística (Cardoso, 2004).

Em 1985, a Superintendência de Planejamento assume as atividades de Assessoria de Assuntos Internacionais, que tinha sido criada em 1984, incorporando as seguintes atribuições: promover, coordenar, acompanhar e avaliar a cooperação mantida pela Fiocruz com organismos internacionais, governos e entidades estrangeiras (Cardoso, 2004).

Após o processo de redemocratização no país, em 1985, assume a Presidência da Fiocruz, com grande apoio manifestado pelas diversas instituições científicas do Brasil e do exterior, o sanitarista Professor e Dr. Sérgio Arouca, sendo ele o responsável pela maior reestruturação organizacional interna da instituição, aproximando-a de um novo modelo de gestão: a democrática e participativa.

Nesse período, promove-se a idéia de que os diretores da Fiocruz tinham a necessidade de gerir suas Unidades com maior autonomia, proporcionada pela descentralização administrativa, através de delegação de competência, que lhes permitisse ordenar suas despesas, sem o crivo da administração central.

Para promover o debate institucional, a Fiocruz organizou seu I Congresso Interno, realizado em julho de 1988, que tinha como tema “Ciência e Saúde”. Nele, foram discutidos dois eixos integradores: a Política Nacional de Saúde e a Política de Desenvolvimento Científico e Tecnológico voltados, exclusivamente, para atender aos anseios da sociedade brasileira.

Com o I Congresso Interno da Fiocruz, instituíram-se instâncias e mecanismos que tinham o objetivo de permitir a expressão de vários interesses e visões, quanto aos

destinos do projeto institucional. Dentre eles, foram estabelecidos a obrigatoriedade de realização de processos eleitorais para a escolha dos dirigentes pelos servidores; a indicação dos nomes que orientariam a designação do presidente da Fiocruz, pelo Ministro de Estado da Saúde; a criação do Conselho Deliberativo; e a afirmação do Congresso Interno como fórum privilegiado de discussão de temas voltados para o projeto institucional.

Em 1991, em uma nova gestão, a Fiocruz procurou fortalecer o planejamento institucional com o lançamento do Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Atividades – SPAA, em atenção às demandas apresentadas pelos Diretores de Unidades, com base em um Termo de compromisso de Gestão (Fiocruz, 1991).

O SPAA – Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Atividades - impôs um grande desafio à Fiocruz, na implantação de um novo sistema de planejamento, acompanhado de um ciclo de avaliação efetivo, que proporcionasse uma maior inter-relação das dimensões estratégica e operacional das ações da Fiocruz. Tinha como definição a constituição de objetivos, metas, indicadores de desempenho, prazos, especificações das condições e garantias para o cumprimento das cláusulas de um termo de compromisso de gestão, que tinha a missão de promover os meios de gerar o aumento da eficiência e da eficácia administrativa da organização (Fiocruz, 1991).

Entretanto, Cardoso (2004) salienta que o processo do SPAA não teve continuidade em razão da mudança da Direção da SUPLAN, o que provocou uma interrupção dos trabalhos, “*frustrando qualquer expectativa de controle e avaliação naquele momento*” (Cardoso, 2004).

Em decorrência do processo de reestruturação da Fiocruz, a Superintendência de Planejamento – SUPLAN, em 1993, passou a denominar-se ASPLAN – Assessoria de Planejamento Estratégico, organizada com a seguinte configuração: Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Modernização Administrativa; Coordenação de Gestão Tecnológica; Coordenação de Convênios; Coordenação de Programação e Orçamento (Cardoso, 2004).

No mesmo ano, a instituição começa a identificar a necessidade de estabelecer

mecanismos permanentes e transparentes de avaliação de suas atividades e para isso, deu início naquele mesmo ano, à constituição de um processo de elaboração e implementação de mecanismos e formas de distribuição de recursos e de acompanhamento e controle de atividades nas Unidades da Fiocruz (Cardoso, 2004).

Na ocasião, o mundo apontava para um processo de Reforma do Estado, eurgia que o Brasil se dedicasse a discussões do Plano de Reforma da Administração Pública Gerencial Brasileira, que tinha como objetivo facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos Estados e Municípios, bem como, na esfera do governo federal, para tornar as gestões mais eficazes, eficientes e efetivas, voltadas para resultados que atendessem aos cidadãos, através da transformação da administração burocrática em administração gerencial; da implementação de melhores práticas de gestão; da busca de flexibilidade administrativa e da gestão pública transparente, com foco em resultados específicos, para possibilitar o atendimento mais efetivo das demandas da sociedade.

Diante dos desafios estabelecidos, a Fiocruz, deu início a um processo de reestruturação de sua gestão, buscando consolidar sua autonomização, mediante a instituição de unidades gestoras descentralizadas.

Reestruturaram-se os processos de planejamento e orçamento, como instrumentos consolidadores, que permitissem à administração central orientar o processo decisório, apoiado nos conceitos de orçamento-programa, através de uma programação fundamentada em objetivos e metas, com alocação de recursos necessários para o financiamento de suas ações. Essas mudanças visaram substituir a lógica orçamentária de distribuição de recursos com base na *execução histórica das unidades*.

Diante do cenário estabelecido, a FIOCRUZ, realizou seu II Congresso Interno, em janeiro de 1994, tendo como foco a busca de soluções na gestão para a descentralização das suas unidades, dentro do modelo de autonomização. Nesse momento, consolidou-se o processo de decisões colegiadas na busca da equidade entre as unidades, através da distribuição de recursos e decisões institucionais.

O II Congresso Interno da Fiocruz traduziu os mecanismos de gestão, através de um planejamento corporativo com os seguintes pontos: a adoção de um Plano de Objetivos e Metas entre as Unidades da Fiocruz, como instrumento de gestão, que contemplasse a

programação e avaliação, de forma consensual, os compromissos a serem assumidos, os padrões de desempenhos aceitos e os resultados acordados no plano institucional.

### **O Plano de Objetivos & Metas da Fiocruz - POM**

O Plano de Objetivos e Metas – POM constituiu-se uma das principais inovações organizacionais introduzidas na FIOCRUZ, nos anos 90, contemplando em sua origem, *“tornar mais racionais e transparentes a alocação e a compatibilização dos recursos, bem como viabilizar o estabelecimento de sistemáticas para a avaliação de desempenho das unidades e da instituição como um todo”*<sup>26</sup>, em razão de modificar uma tradição da instituição de realizar a distribuição orçamentária através de um *“orçamento histórico”*, que muito gerou conflitos internos, entre unidades, voltando-o para as programações anuais, físicas e financeiras (Fiocruz, 1993/1994).

Propunha-se um planejamento, caracterizado por uma etapa muito importante, a da análise situacional, que envolveria a avaliação das áreas de atuação, com base no que consistiriam as reais vantagens comparativas de cada unidade e o plano de estabelecimento de viabilidades do *“caminho crítico”* a ser utilizado para a otimização ou maximização dos resultados, no desenvolvimento de infra-estrutura, processos e recursos-humanos para as áreas de atuação da Instituição (Fiocruz, 1993/1994).

O instrumento veio a consolidar-se, na FIOCRUZ, como instrumento de planejamento apenas em 1995, porém somente com a visão de planejamento orçamentário.

Foi um instrumento de planejamento e programação do conjunto das atividades desenvolvidas pelas Unidades da Fiocruz, estruturado a partir de **Programas Institucionais** (PI) estabelecidos de modo a refletir a missão da Fiocruz, que serviam de suporte para sua viabilização, conforme extraído na íntegra das orientações gerais e instrução para sua elaboração no período de 2001 – 2005: (Fiocruz, 2001).

**Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico (PQ):** este programa relacionado à produção de conhecimentos técnico-científicos que contribuem para a resolução dos problemas de saúde da população brasileira. Abrange a pesquisa básica e aplicada, o desenvolvimento

---

<sup>26</sup>Relatório de Atividades da Fiocruz de 1993/1994.

tecnológico de processos e produtos, realizados no âmbito interno ou em parceria com outras instituições, nas áreas biológicas, biomédicas, ciências sociais aplicadas à saúde e história da ciência.

**Ensino em Saúde e Ciência e Tecnologia (ES):** este refletia a missão do ensino da Fiocruz, em função do espaço privilegiado constituído para a formação de recursos humanos em saúde, ciência e tecnologia.

A produção e transmissão de conhecimentos abrangem vários níveis, envolvendo, entre outros, a formação técnica de segundo grau, o mestrado, o doutorado e a especialização. Para sua abertura como Programa Institucional, considera-se a realização, pela Unidade da Fiocruz, de cursos formalizados e com habilitação reconhecida por instância externa, como por exemplo a CAPES e os Conselhos de Educação. A execução, quando houver, deverá ser justificada pela elevada relevância da atividade de ensino no contexto das ações das unidades.

**Produção de Bens e Insumos para a Saúde (PB):** destinava-se à explicação de ações a serem realizadas para a produção, em escala industrial, de imunobiológicos, fármacos, produtos naturais, reagentes para diagnósticos e de produtos destinados a apoiar o desenvolvimento de atividades de pesquisa, ensino, controle da qualidade e produção de imunobiológicos e de fármacos, a exemplo de animais de laboratório e produtos deles derivados, entre outros.

**Prestação de Serviço de Referência em Saúde (SR):** abrangia as áreas de controle de qualidade em saúde, de assistência, os serviços de apoio diagnóstico, de identificação e classificação de microorganismos e de orientação terapêutica, além das atividades de consultoria, cooperação e assistência técnica que não se constituam em subprodutos ou desdobramentos direto de objetivos já incluídos nos programas: de Pesquisa, Ensino, Produção ou Informação.

A característica essencial desse programa é a realização de atividades de referência para as organizações pertencentes ao Sistema Único de Saúde, considerando a localização da Fiocruz no nível Federal e a sua missão de suporte estratégico às ações de ciência e tecnologia do Ministério da Saúde.

**Informação e Comunicação em Saúde e Ciência e Tecnologia (IC):** estava associado à disseminação e divulgação de informações pela Fiocruz, realizada em consonância com uma política de difusão que contemplasse os diversos públicos com que se relaciona e as estratégias para viabilizá-la.

Abrangia, portanto, a produção, a análise, o tratamento e a difusão de conhecimento, gerando informações veiculadas através de diferentes meios, tais como o Canal Saúde, a Editora Fiocruz, o sistema de Bibliotecas, o sistema de arquivos e o Museu da Vida, inclusive a área de preservação o patrimônio histórico.

**Desenvolvimento e Gestão Institucional (DI):** foi destinada à explicação de ações estratégicas orientadas para a introdução de novas perspectivas gerenciais, como forma de produzir mudanças qualitativas e melhorar a eficiência do conjunto de atividades desenvolvidas pela Instituição.

Essas ações integram o programa de gestão de qualidade, aí incluídas aquelas destinadas ao cumprimento das normas de biossegurança, à melhoria dos processos internos de trabalho, tais como a informatização dos setores administrativos, a capacitação de recursos humanos internos, a introdução da cultura de planejamento, envolvendo desde a definição de prioridades até a adoção efetiva de instrumentos de acompanhamento e avaliação.

O POM foi desenvolvido para envolver todas as instâncias decisórias centrais das unidades. Na definição de suas prioridades, exigia-se a participação de todos, tendo como pano de fundo, uma gestão participativa e democrática nos setores executores, na priorização, definição e elaboração dos objetivos, das metas e dos recursos quantificados em unidades de produção física e seus respectivos orçamentos.

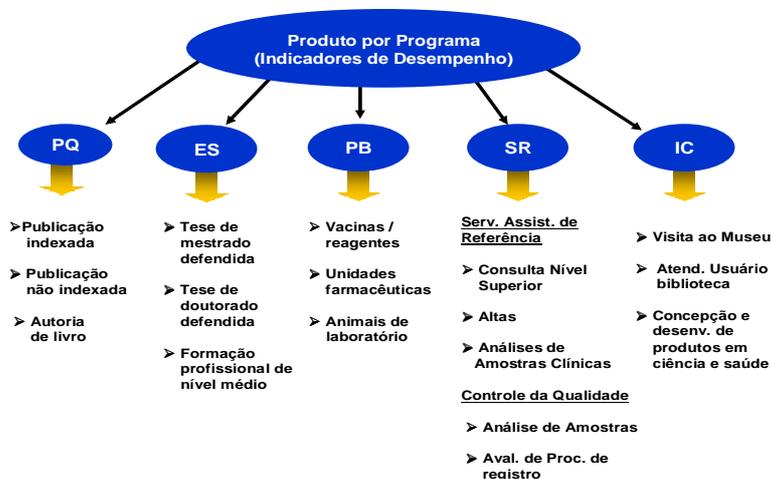
Os programas institucionais eram organizados, de forma a dispor de produtos e de indicadores de desempenho, conforme esquema da figura 1.1:

A participação das unidades nos programas institucionais obedecia ao princípio da relevância e do grau de importância dos mesmos, frente à missão de cada Unidade. Para a abertura de novos programas, as unidades deveriam negociar previamente com a DIPLAN, sendo apresentadas justificativas prévias, comprobatórias de que a unidade

possuía os requisitos no contexto de suas ações, conforme figura 1.2 (Fiocruz, 2001).

Figura 1.1

### Programas Institucionais X Exemplos de Produtos



Fonte: Diplan/ Fiocruz/2001

FIGURA 1.2  
Utilização de programas institucionais,  
para efeito de programação do POM

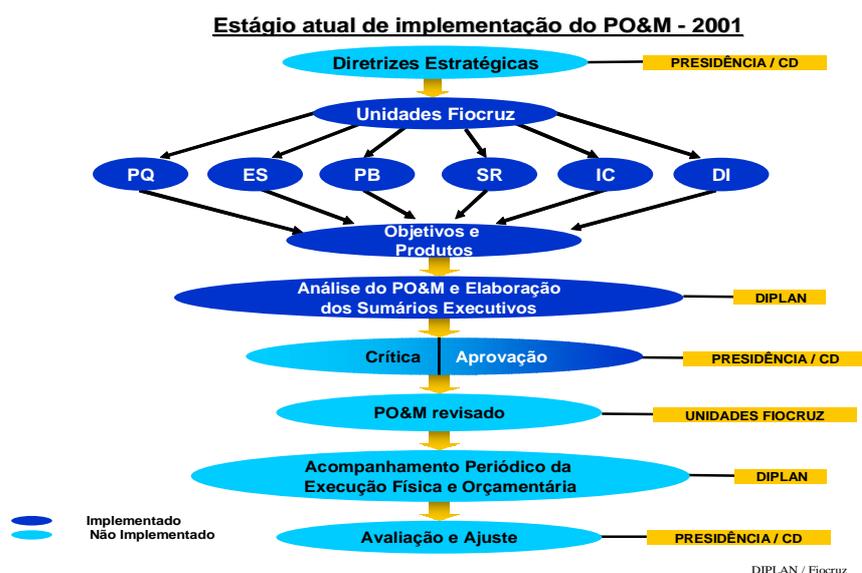
UNIDADES	PROGRAMAS					
	PQ	ES	PB	SR	IC	DI
IOC	X	X		X		X
CPqAM	X	X				X
CPqGM	X			X		X
CPqLMD	X	X				X
CPqRR	X	X		X		X
IPEC	X	X		X		X
COC	X	X			X	X
BIO-MANGUINHOS	X		X			X
FAR-MANGUINHOS	X		X			X
ENSP	X	X		X	X	X
EPSJV	X	X				X
IFF	X	X		X		X
INCQS	X	X		X		X
CICT	X				X	X
CECAL			X			X
Presidência e outros órgãos						X

Fonte: Diplan 2002/2003

O monitoramento das ações do POM era realizado por meio da verificação da compatibilização de seus objetivos e metas, alinhados aos Programas institucionais e por fim organizados e adequados para atenderem aos Programas do PPA 2000-2003 do Ministério da Saúde, através de metas sínteses especificadas para cada Programa Institucional, que procurava traduzir toda a produção daquela atividade na Instituição.

No planejamento do ano de 2001, a Fiocruz introduziu em seus instrutivos de trabalho, a lógica de um **Plano Plurianual de Desenvolvimento Institucional**, que representaria a melhoria do Planejamento na Fiocruz, que teria o significado de proporcionar “o incremento da qualidade do processo decisório da instituição”.<sup>27</sup>. Nesse mesmo período o POM se apresentava com a seguinte fotografia de implementação, como disposto na figura 1.3.

**Figura: 1.3**



Fonte: Diplan - Fiocruz

Diante de uma nova Gestão na Fiocruz, para o período de 2001 – 2004, estabeleceram-se vários novos desafios, dentre eles, o de formalizar as diretrizes estratégicas da Fiocruz. Após um processo eleitoral, o programa de governo do presidente eleito e nomeado – Dr. Paulo Marchioli Buss, tornou-se matéria-prima para a organização e explicitação das diretrizes organizacionais para os próximos 05(cinco) anos, descritas através do instrumento intitulado “*Diretrizes do Plano Quadrienal 2001- 2005*”<sup>28</sup>, que tinha a função de:

*elaborar uma visão de futuro, que direcione um plano estratégico alicerçado na identificação de demandas sócio-sanitárias, das*

<sup>27</sup> Orientações Gerais & Instrução para elaboração do Programa de Trabalho da Fiocruz – 2001 - do Plano de Objetivos e Metas – PO&M/ abril/ 2000, p.3.

<sup>28</sup> **Diretrizes do Plano Quadrienal 2001-2005** – instrumento que foi amplamente discutido e elaborado, com o objetivo de reger as principais diretrizes políticas e estratégicas de gestão corporativa para o período. Em sua primeira edição as diretrizes foram traduzidas de forma sintética, mais permitiram direcionar as grandes decisões do planejamento estratégico da instituição, pressupondo a integração das diversas atividades, constituindo uma das singularidades da Fiocruz, que representa um de seus pontos fortes.(Relatório de Atividades, 2001-2004).

*políticas de Estado e das transformações das fronteiras em ciência e tecnologia, confrontando-as com a competência específica acumulada pela Fiocruz e sua capacidade de atender, de forma competitiva, a novos desafios (DPQ 2001-2005, p.3).*

As Unidades deveriam apresentar seus planos e propostas orçamentárias, baseados em objetivos e metas alinhados e definidos, em conformidade com o PQ, a fim de cumprirem suas missões e colaborar diretamente com a realização da missão da Fiocruz.

A Asplan – Assessoria de Planejamento Estratégico, atual Diplan - tinha a responsabilidade pela coordenação e organização do planejamento, bem como, pela organização da elaboração da programação física e orçamentária das atividades, acompanhamento e avaliação de sua execução, através de relatórios de análises denominados “*sumários executivos*”, e submetia seus pareceres à Presidência, como instrumento de apoio à tomada de decisão orçamentária.

A fase de crítica e aprovação dos Planos das Unidades não se consolidou, em um ciclo completo e perfeito (análise, formação das estratégias, programação, monitoramento, avaliação e controle de resultados), visto que muitas das decisões orçamentárias, durante os anos, foram feitas com base apenas na ótica, das estratégias políticas e do histórico orçamentário executado pelas unidades, acrescidos dos percentuais do volume de inflação impactante no orçamento da instituição. O foco, nesse período, dos debates orçamentários nas reuniões sobre o planejamento sempre foi os recursos provenientes do Tesouro Nacional.

Os outros recursos provenientes de receitas não eram considerados nas discussões, com exceção dos Termos de compromisso de Gestão estabelecidos com as Unidades que mais recursos geravam, na Fiocruz, com a venda de produtos e serviços (Farmanguinhos, Bio-Manguinhos e IFF), que incluíam a pactuação de metas e indicadores de desempenho, pois objetivavam a contínua melhoria da qualidade, da eficiência e da produtividade.

Os Termos de compromisso de Gestão tinham a função de assegurar a autonomia e flexibilidade administrativa às Unidades – Descentralização da Gestão, pois visavam contribuir para o atendimento das metas globais fixadas no PPA do Governo Federal, estabelecendo condições para repasse de recursos das unidades ao orçamento da Fiocruz.

As orientações para o monitoramento e avaliação do desempenho das Unidades deveriam ser acompanhadas por órgão designado pelo CD da Fiocruz. Até aquele momento, a revisão do POM, era feita posteriormente à determinação do limite orçamentário aprovado para as Unidades. Seria necessário fazer as adequações de seus objetivos e metas, dentro da realidade orçamentária pré-aprovada, para assim, poder executar seus orçamentos dentro dos limites aprovados para o exercício financeiro corrente.

Nesse momento, por deficiência estrutural, principalmente nas unidades, o instrumento de planejamento não se materializou entre as diversas unidades, nem o da avaliação e o de ajustes orçamentários não foram implementados. A consolidação dos avanços do próprio instrumento de planejamento se tornou frágil, e muitas de suas etapas sofreram apontamentos feitos pelos diversos órgãos de controle interno e externo, nos anos seguintes, pela insuficiência de informações geradas.

O Plano de Objetivos e Metas sempre teve como objetivo contrastar o planejado com a execução orçamentária, incluindo a apuração da execução física e da construção de indicadores de desempenho, porém até aquele momento esses itens não tinham uma proposta consolidada e implantada. No máximo, ele dispunha de indicadores de desempenho de eficácia, que colaboravam para prestar contas aos órgãos de controle e aferir a eficácia, ou seja, a produtividade operacional, e não permitiam a instituição comparar seus resultados com os das demais instituições de Ciência & Tecnologia em Saúde.

### **Da definição dos objetivos nos planos das unidades da Fiocruz**

Os objetivos institucionais eram apresentados e descritos pelas unidades, alinhados a cada um dos Programas Institucionais, dentro da seguinte ótica do POM, “*os objetivos referiam-se às ações relevantes a serem desenvolvidas pela Unidade*” (Fiocruz, 2001, p.10).

Segundo a Asplan, os objetivos institucionais, quando descritos de forma clara, deveriam considerar os seguintes aspectos: **Objeto** (o que fazer), **Razão** (por que ou para que fazer) e o **Cliente** (para quem fazer) (Fiocruz, 2001, p.10).

Diante do instrumento de orientação da Asplan, quando da construção de seus planos, as

unidades deveriam cumprir as seguintes orientações:

- Escolha do Programa Institucional, ao qual o objetivo está vinculado;
- Realizar a descrição textual do objetivo da seguinte forma:
  - a) Explicitar o objeto de trabalho (**o que?**)
  - b) Identificar as razões de seu desenvolvimento (**porque ou para que?**); e
  - c) Os clientes atuais ou potenciais a que se destina (**para quem?**) (Fiocruz, 2001, p.10).

Apresentamos exemplos utilizados pela ASPLAN, para orientar as Unidades da FIOCRUZ:

Exemplo 1: Desenvolver estudos em Ciências Sociais (objeto), visando subsidiar a formulação de políticas de intervenção no campo da saúde e ambiente (razão), no âmbito das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde (cliente) (Fiocruz, 2001, p.10).

Exemplos 1: Desenvolver metodologias para a produção de vacinas inativadas (objeto), como forma de obter o domínio tecnológico para a produção de imunobiológicos, em atendimento ao Ministério da Saúde (cliente) (Fiocruz, 2001, p.10).

Os objetivos eram identificados pelo seu grau de prioridade, utilizando-se como critério sugestivo de hierarquização as despesas de custeio, de equipamentos e material permanente e de investimentos, classificando-os como **prioridade 1** – os essenciais, **prioridade 2** – as atividades complementares e **prioridade 3** as atividades correlatas (Fiocruz, 2001, p.10).

### Descrição da Meta

A(s) meta(s), segundo a Asplan era(m) uma forma de representação quantificável do objetivo específico. Deveria refletir uma situação a ser obtida e permitir o acompanhamento dos resultados obtidos no tempo, bem como subsidiar os processos de avaliação, estabelecendo um mecanismo de responsabilização da Unidade em seus diferentes níveis gerenciais e funcionais, frente aos compromissos estabelecidos no POM (Fiocruz, 2001).

Para cada objetivo estabelecido dever-se-ia ter, no mínimo, uma meta a ele associada. A meta geralmente estava vinculada à natureza finalística do objetivo e não a produtos intermediários para atingi-la (Fiocruz, 2001).

As metas eram estabelecidas pelas unidades, não eram uniformes, porém deveriam ser

constituídas de um **descriptor** (produto), **unidade de medida**, **quantidade física** (número), e um determinado período de **tempo** (1º. Semestre, 2º. Semestre, Ano) (Fiocruz, 2001).

### **Da Orçamentação - As Fontes de Despesas**

As alocações de despesas no Plano de Objetivos e Metas, ou orçamentação eram expressas em reais e organizadas por objetivos, classificadas e agrupadas pelos recursos de despesas Correntes e de Capital, sendo consideradas as seguintes fontes, (Fiocruz, 2001):

**Recursos do Tesouro:** tratava-se de recursos provenientes do Tesouro Nacional, para cobrir despesas de custeio e capital, porém o foco do planejamento junto às unidades era apenas voltado para as despesas.

**Recursos de Outras Fontes:** que englobava os objetivos e metas financiadas pelos recursos captados externamente à FIOCRUZ (convênios, *grants* de pesquisa, doações etc.). As unidades deveriam estar atentas a orçarem atividades para as quais houvesse uma possibilidade efetiva de obtenção de recursos externos.

**Recursos provenientes de Vendas de Produtos e Serviços:** estes recursos eram oriundos das vendas de bens e serviços e envolviam as seguintes possibilidades: venda direta de bens e serviços e vendas referentes a instrumentos legais específicos (especialmente, portarias ministeriais e convênios para aquisição de bens e serviços).

**Recursos do Tesouro/Investimentos:** Tratava-se de recursos do Tesouro destinados aos investimentos da Instituição e das unidades, sendo alocados e administrados pela Diretoria de Administração do Campus e algumas unidades específicas (Bio e Farmanguinhos), por ajuste mútuo entre elas e a cúpula estratégica da Fiocruz.

Os recursos eram destinados exclusivamente para serviços de engenharia, obras e instalações, para cuja avaliação e utilização era solicitada uma atenção especial.

## **A Avaliação Institucional da Fiocruz**

Em 2001, a avaliação da Fiocruz era realizada através de indicadores de eficácia de produtividade, totalizados semestralmente, para subsidiar o processo de avaliação do desempenho institucional, aferido através das unidades de medida e de uma quantificação física. Os indicadores retratavam os principais produtos e eram monitorados por um sistema gerencial, que informava a produção científica e tecnológica planejada e a realizada na Instituição.

As metas eram definidas pelas unidades da organização e posteriormente discutidas com a Diplan, que buscava uma série histórica, de forma que fosse sempre crescente. A avaliação semestral era integrada à parcela da GDACT – Gratificação de Desempenho de atividades de Ciência e Tecnologia, e realizada com base no desempenho dos resultados dos Programas Institucionais<sup>29</sup>.

### **Indicador de Desempenho do Programa Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico**

- Publicação Indexada
- Publicação não indexada
- Capítulo de Livro
- Organização de Livro
- Autoria de livro

### **Indicador de Desempenho do Programa de Ensino em Saúde e C&T:**

- Egressos dos cursos de pós-graduação stricto e lato sensu
- Egressos dos cursos de formação técnica de nível médio

### **Indicador de Desempenho do Programa de Produção de Bens e Insumos para a Saúde**

- Produção de imunobiológicos
- Produção de Fármacos/medicamentos
- Produção de animais de laboratório

### **Indicador de Desempenho do Programa de Prestação de Serviços de Assistência de referência em Saúde**

- Consultas de nível superior
- Consultas de nível médio

---

<sup>29</sup> Os indicadores utilizados pela Fiocruz, foram descritos na Portaria n. 429/2001-PR e dentre os produtos gerados estavam presentes os que faziam parte do Plano-Plurianual – PPA.

- Exames laboratoriais de referência

#### **Indicador de Desempenho do Programa de Prestação de Serviços de Referência**

- Boletins de análises emitidos

#### **Indicador de Desempenho do Programa de Informação e Comunicação em Saúde e C&T**

- Atendimentos realizados pelas bibliotecas, museus e centros de documentação

#### **Indicadores de Desempenho do Programa de Desenvolvimento Institucional**

- Nem o programa, nem seus objetivos e metas eram medidos; tampouco eram acompanhados seus resultados, como os dos demais PIs.

#### **Metodologias de cálculos:**

Todos os indicadores mediam os resultados com a seguinte fórmula:

- Índice do programa: média aritmética simples dos índices de eficácia dos indicadores (realizado/proposto = R/P) definidos para cada um dos programas.

O cálculo do índice Institucional era feito mediante a média aritmética simples dos índices de todos os programas institucionais. Para fazê-los, eram desprezados os índices de eficácia superiores a 150%, ou inferiores a 50%; cálculo do índice institucional era arredondado para o inteiro imediatamente superior até duas casas decimais; e as metas propostas eram revistas, desde que plenamente justificadas (Portaria n. 429/2001 da Fiocruz).

#### **O Ciclo de Planejamento da Fiocruz – 2001**

Para o planejamento do exercício de 2001, a Fiocruz, através da ASPLAN antecipou as discussões do POM 2001, de modo que o processo de articulação do planejamento da instituição estivesse articulado diretamente com os prazos legais do Governo Federal.

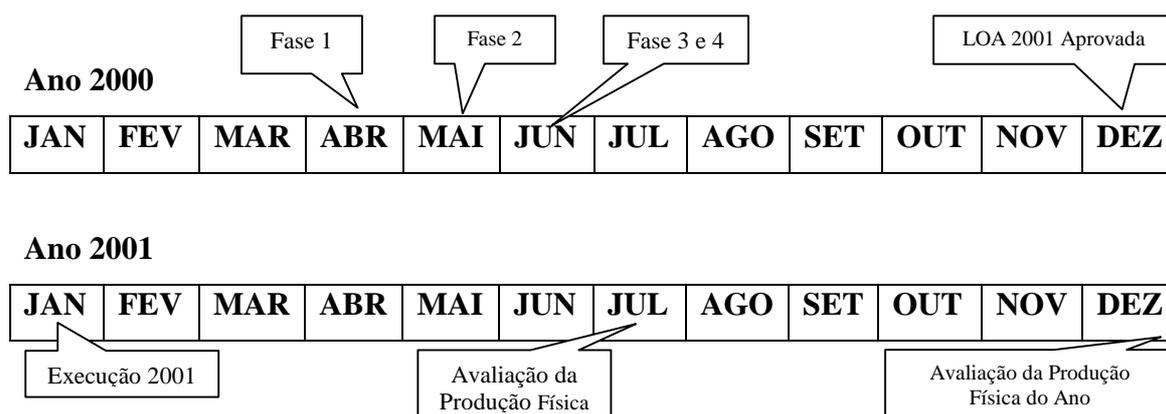
Um grande desafio para o planejamento participativo e democrático sempre foi envolver todas as instâncias de dirigentes da instituição (CD/Fiocruz, Presidência, CD e Direção das Unidades) nas definições de prioridades anuais e obter o compromisso dos

responsáveis pelos projetos com os objetivos e metas definidos pela organização.

O ciclo de planejamento utilizado para organizar a proposta orçamentária do ano de 2001 compreendeu o envolvimento das instâncias decisórias centrais (Direção e o Conselho Deliberativo das Unidades) em dois momentos: **primeiro**, para identificar as prioridades das Unidades e, assim, transmiti-las para os níveis executores; e **segundo**, promover os ajustes devidos e consolidar a proposta final do plano das Unidades, para que fosse submetida à Presidência e ao CD/Fiocruz, com o devido suporte técnico e analítico da ASPLAN (Fiocruz, 2001).

O cronograma da elaboração da proposta orçamentária foi estabelecido da seguinte forma:

FIGURA 1.4  
**Cronograma da Proposta Orçamentária da Fiocruz**



Fonte: Elaboração própria, inspirado em palestra da Diplan, 2006.

**Fase 1** – A ASPLAN fixou as orientações do POM, com a entrega do material básico para a elaboração das propostas das Unidades.  
**Fase 2** – Elaboração das propostas pelas Unidades, com definição de objetivos, metas e produtos.  
**Fase 3** – Distribuição do material básico para subsidiar as discussões no CD/Fiocruz para aprovação da proposta.  
**Fase 4** – A proposta da Fiocruz é apresentada ao Ministério da Saúde, para consolidar sua proposta e apresentá-la ao Ministério do Planejamento.

Dentro do estabelecido no Instrutivo de 2001, o Anexo 7 da dissertação apresenta o fluxo de elaboração da proposta orçamentária da Fiocruz, à época.

### **Da Revisão do Planejamento da Fiocruz**

No período 2001- 2005, a revisão do planejamento da Fiocruz, integrou o processo de renovação da gestão institucional. As mudanças tiveram suas bases ancoradas em um processo eleitoral marcado por uma série de características.

Segundo um dos atores que participaram desse processo: *Essas características estavam na tônica da plataforma do novo Presidente. Ela apontava para a necessidade de se fazer uma recomposição da capacidade de atuação, formulação, indução e capacidade mesmo de planejamento estratégico da Presidência.....(Depoimento 2).*

O diagnóstico identificado pela nova presidência da Fiocruz para o planejamento institucional, era segundo o ator:

*....a de um elevado nível de afrouxamento da capacidade de pensar o conjunto da instituição e também de uma perda de potência no sentido dos organismos centrais serem de fato interlocutores, tanto para fora, quanto para dentro, no sentido mais propositivo, no sentido mais de galvanizar lideranças. Na verdade é como se a presidência da Fiocruz...estivesse aguardando..... o resultado daquilo que é a energia das forças de negociação do CD (Conselho Deliberativo), das forças e pressões relativamente contrárias ou não, e a presidência um pouco acomodada a esse processo encaminhava.... (Depoimento 2).*

A nova composição da Presidência foi marcante no sentido de serem convidados profissionais com grau de experiência política comum, capacidade de indução, com capacidade de leitura estratégica muito forte, sendo estas as condições para reforçar a questão central da revalorização do planejamento da Fiocruz.

A revalorização do planejamento da Fiocruz teve seu início no momento da estruturação de uma Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional, que permitiu integrar as ações de planejamento e gestão, promovendo a transversalidade, desse foco, em todas as demais ações, que compunham a missão institucional. Isto permitiu a integração de um grupo de trabalho executivo, a Asplan, Dirad, Direh, Dirac e como convidada a Procuradoria Federal, compondo-se assim, a Diretoria Executiva – DE da Fiocruz.

A nova proposta da Presidência da Fiocruz, buscava:

*...uma visão do planejamento setorializada....., de pensar a médio e longo prazo, de pensar categorias da análise estratégica, de oportunidades, de planejamento formal, de planejamento mais estratégico, mas ao mesmo tempo, muitas vezes....., a implantação de um diálogo constante com a vida real da instituição e a sua dinâmica quase cotidiana que são em suma, centrais para você rever a sua maneira de planejar e também fazer com que o curto, médio e longo prazo comecem a se mostrar de maneira mais orgânica. E também, de outro lado, não fazer dessa separação da administração*

*uma área que poderia facilmente ser burocratizada e rotinizada, e perder também esse diálogo com a capacidade de pensar do ponto de vista mais amplo... (Depoimento 2).*

Outro objetivo da revisão do planejamento da Fiocruz era introduzir competências e uma visão de planejamento que permitisse à Fiocruz, dar saltos nesta área, com a inserção de profissionais com experiência em cadeia produtiva e uma forte visão sobre a cadeia de inovação, que era uma das linhas estratégicas da nova gestão da Instituição.

A nova administração da Fiocruz buscou com a revisão da visão do planejamento institucional corrigir algumas distorções que estavam presentes na organização, como “*um caldo e processo que vão sempre acompanhando*”, uma estratégia que esteve presente muito tempo na história da Fiocruz e, muitas vezes, foi necessária que era “*uma estratégia de insulamento*” (Depoimento 2).

A estratégia do insulamento foi apresentada pelo entrevistado, como a forma utilizada pela Fiocruz de se proteger, de ficar mais intramuros, de configurar formas tanto de gestão como de planejamento, instrumentos que chegaram a ser criados, aqui à época do Dr. Mário Hamilton<sup>30</sup>, como foi a própria questão do POM.

Segundo esse entrevistado:

*...esses instrumentos, essas formas eram criadas muitas vezes com um deslocamento do que acontecia a nível federal. Seja porque isso fazia parte, em momentos mais agudos, outros menos, de uma idéia de que nós estávamos resistindo e buscando proteções para poder avançar em situações de pouca oportunidade e em alguns até de estranhamento e tensões, como foi o caso, por exemplo do período Collor, como também pelo próprio ritmo e capacidade da Fiocruz de se antecipar e que não era acompanhada por iniciativas do ponto de vista do Estado, do Governo Federal.... (Depoimento 2).*

O instrumento utilizado, o Plano de Objetivos e Metas – POM era um mecanismo paralelo ao do governo federal. Possuía organicidade, instrumentos, linguagens e formas de procedimentos diferentes, porém não amigáveis e compatíveis com as utilizadas pelo governo federal, exigindo que a Fiocruz, por muito tempo, planejasse e criasse seu orçamento de uma forma, e como parte do processo, traduzisse o resultado adquirido na

---

<sup>30</sup> Dr. Mario Hamilton – foi Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional, na gestão do Dr. Carlos Morel – Presidente da Fiocruz (Dez/1992 à Fev/1997), sendo nesta ocasião, em que o Plano de Objetivo - POM foi introduzido, na administração da Fiocruz.

linguagem do governo federal, principalmente nos momentos de prestação de contas, ou seja, eram dois sistemas, totalmente distintos e não alinhados.

O POM foi uma ferramenta de boa credibilidade organizacional, mas revelou ser de baixa efetividade, enquanto metodologia potencialmente válida como mecanismo prévio de definição de prioridades, de construção de estratégias, de planejamento, gerenciamento e controle de desempenho, restringindo-se muitas das vezes a registrar e aferir a produtividade (eficácia), que pouco se vinculava ao processo de formulação de estratégia da Fiocruz. Muitos o consideravam burocrático ao extremo.

Considerando que os programas institucionais não se refletiam no PPA do Governo Federal, e não espelhavam, devidamente, os projetos dos atores da Fiocruz, de forma a caracterizar um alinhamento e integração junto às diretrizes nacionais de C&T em saúde, ou, aos ditames associados ao novo paradigma técnico-econômico, acreditou-se que esse produto agregou valor aquém das necessidades de uma organização de ciência e tecnologia, em saúde, num mundo globalizado.

Nesse primeiro momento da nova gestão e partindo um pouco do diagnóstico apresentado, caminhou-se mais no campo de formulação, de construções de visões, de certa cultura e processo de dar nortes estratégicos para daí começar a construir a idéia do plano quadrienal Fiocruz, com foco nas prioridades estabelecidas, de forma a serem perseguidas, estabelecendo ações e promovendo um alinhamento institucional e a reestruturação de seus macro-objetivos. Com essa inovação, a organização das *Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2005 – (DPQ 2001-2005)*, significou uma grande mudança da cultura institucional no campo do planejamento e da gestão na organização.

Pela primeira vez, em 2001 foram discutidas e elaboradas, diretrizes para a formulação de um Plano Estratégico para a Fiocruz de cunho Plurianual (médio prazo), com o objetivo de registrar as principais prioridades políticas e estratégicas da nova gestão institucional para o período.

Para a Fiocruz (2001-2004), as Diretrizes do Plano Quadrienal apontaram para as principais linhas políticas e estratégicas do período, contribuindo com grandes decisões para a organização. Uma das fortalezas da instituição consiste na integração de diversas

atividades, proporcionando um potencial sinérgico incomparável, de quem tem a oportunidade de oferecer amplas possibilidades de trabalho na área de saúde, para desenvolver e gerar resultados significativos, e assim contribuir decisivamente para aprimorar o setor saúde (Sistema Único de Saúde - SUS) no Brasil.

Diante dessa visão estratégica estabelecida, a instituição descreveu em seu instrumento a seguinte diretriz, para o período de 2001-2005.

*Rever a sistemática de planejamento da FIOCRUZ, especialmente no que concerne aos mecanismos prévios de definição de prioridade para a confecção do Plano de Objetivos e Metas e avaliação e monitoramento periódico de sua execução (Fiocruz, DPQ, 2001-2005: p19).*

Para atender a esta diretriz, foi constituída uma comissão *ad hoc*,<sup>31</sup> para rever e propor a nova sistemática de planejamento da Fiocruz, composta por atores qualificados em planejamento e reconhecidos na instituição, estando presente um novo diretor da ASPLAN para a gestão.

Segundo Quental & Quental (2004), a Diplan apresentou o seu diagnóstico do processo de planejamento e propôs para aperfeiçoamento do sistema, os seguintes pontos:

- a) *O desenvolvimento de atividades de planejamento estratégico na instituição, culminando com a elaboração de um Plano Estratégico para a Fiocruz.*
- b) *O desenvolvimento de atividades de monitoramento e avaliação de desempenho a partir do POM; e*
- c) *A melhoria na operacionalização do POM (Quental & Quental, 2004, p.1)*

A proposta foi implementada, com a concordância da Comissão, buscando-se um planejamento descentralizado, democrático e participativo, com base na indução de prioridades definidas em comum acordo entre os atores envolvidos (Quental & Quental, 2004).

Desta forma, as discussões levaram a Diplan a identificar a necessidade de reestruturação da infra-estrutura do planejamento da instituição, para conduzir as

---

<sup>31</sup> Através da Portaria da Presidência de n. 023/2001 de 31.01.2001.

propostas apresentadas (Quental & Quental, 2004):

- *Implantação de um Sistema de Planejamento Fiocruz, enquanto estrutura para levar adiante as atividades de planejamento da instituição (Quental & Quental, 2004, p.1).*

A Fiocruz contou com a participação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, através da Coordenação dos Programas de Pós-Graduação em Engenharia - COPPE, no processo de revisão da estrutura do planejamento institucional, realizado pelo Grupo de Produção Integrada - GPI<sup>32</sup>, no período 2001-2002.

Durante os estudos realizados, a Fiocruz foi descrita como uma organização *multi-divisional*, com base nos conceitos de Mintzberg (1979), pois era marcante a presença de unidades com autonomia relativa, organizadas sob uma gestão única, que se sobrepunha à estrutura das unidades (Proença, 2002).

Mediante o perfil traçado, identificou-se que os resultados deveriam ser padronizados, o que facilitaria o gerenciamento, o acompanhamento, o controle, a comparação e a evolução do conjunto das unidades, permitindo à administração central o tratamento equânime entre as Unidades (Proença, 2002).

Naquele momento, porém, a maior preocupação era que a grande maioria das unidades da Fiocruz teria a predominância do modelo organizacional burocrático profissional, também desenhado por Mintzberg (1979), que se baseia nos trabalhos qualificados altamente especializados e com grande autonomia, em seu desempenho, uma estrutura descentralizada horizontalmente, que não estimula a participação em um sistema burocrático de prestação de contas internas e/ou externas (Proença, 2002).

Segundo Quental & Quental (2004), nesse processo de análise incluíam-se também, organizações inovadoras, que têm como atividades a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico, e necessitam de agrupamentos de equipes de trabalho multidisciplinares, utilizando-se da criatividade como o fator-chave para o desenvolvimento das atividades inovadoras, a que se propõem.

---

<sup>32</sup> <http://www.gpi.ufrj.br>

Portanto, dentro do ambiente interno institucional estaria presente na gestão corporativa, a identificação de resistências significativas às demandas centrais da organização, oriundas da cúpula estratégica (Presidência), que tratariam de objetivos e metas para o futuro da Fiocruz.

Segundo Quental & Quental, (2004) a justificativa encontrada para o fato, é a de que há predominância de unidades na instituição, com o perfil de burocracia profissional e inovadoras, que têm como indutores naturais seus fóruns de pares, sendo estes reconhecidos como os legítimos para as prestações de contas das atividades, pois ali é que se apresentam os resultados para a grande comunidade de pares; e, quando se recomenda a esses trabalhadores, que se privem de anunciar seus resultados, há uma forte resistência de não fazer, bem como, do contrário, para fazê-lo à administração central (Quental & Quental, 2004).

Durante o processo de avaliação e diagnóstico feito pela Coppetec/Ufrj, o conceito de Federalismo veio à tona para identificar o arranjo institucional estabelecido e necessário para seu fiel funcionamento, que seria assim descrito: *é uma forma de equilibrar produtiva e construtivamente as tensões entre o Centro e as Unidades, equacionando poder e o controle. Sua concepção fundamental é de que deve existir uma autonomia limitada para as Unidades* (Quental & Quental, 2004, p. 3), tendo como conceito de origem, o seguinte:

*O conceito de federalismo é particularmente apropriado uma vez que oferece uma forma reconhecida para tratar com paradoxos de poder e controle: as necessidades de ser grande, mantendo-se pequeno; encorajar a autonomia dentro dos limites; combinar variedade e objetivos compartilhados, individualmente e parceria...(Handy,1992, p.39)<sup>33</sup>.*

A concepção utilizada para o Federalismo apontava para seguinte idéia central,

*...de que o controle centralizado dá lugar à concepção de uma coordenação centralizada. Seu papel é monitorar o que está acontecendo e, quando pertinente, induzir movimentos coletivos da organização. Em momentos de crise, esta função ganha especial relevância, pois a alocação de recursos escassos exige decisões em última instância arbitrárias, diante dos diversos **trade-offs** possíveis. Nesta situação o centro precisa de poder, autoridade e conhecimento*

---

<sup>33</sup> Apud, Quental & Quental,2004,p.3

*para conduzir com eficácia o processo de reação e reposicionamento necessário. Além disso, do ponto de vista simbólico, o centro é o fiador e o símbolo da identidade organizacional do conjunto da instituição...* (Quental & Quental, 2004, p. 3).

Dentro da pesquisa realizada para atender ao processo de revisão da sistemática de planejamento da Fiocruz, ficou evidenciado que promover a sinergia e as inter-relações entre as unidades e o centro, do ponto de vista gerencial, seria um grande desafio.

Quental & Quental (2004) aponta que o entendimento ali mantido era de que o centro teria as funções de chamar para si a responsabilidade de identificar oportunidades, medir seus potenciais positivos e negativos, e negociar com as Unidades a formação de um programa ou projeto multi-unidades de ação. Com base nesse desafio a Instituição apresentaria a abordagem *top-down* e as Redes de indução, como meio de coordenação e geração de sinergia para as atividades administrativas e as finalísticas.

### **Do projeto e das atividades propostas, para o planejamento da Fiocruz.**

Diante dos conceitos abordados pela Coordenação de Estudos e Projetos Estratégicos da Asplan, na ocasião, identificou-se que o modelo de gestão estratégica baseado na descentralização da capacitação e planejamento, com uma coordenação e a ativação de sinergias institucionais como meios de alcançar as redes de cooperativas inter-unidades, atenderia ao princípio do Federalismo, como já descrito (Quental & Quental, 2004).

A nova proposta era ousada, no distanciamento do planejamento estratégico tradicional, estabelecendo um modelo mais adequado de sistemática de planejamento, que deveria atender as seguintes observações (Quental & Quental, 2004):

- *Operando sob uma lógica de federação, a Presidência define os rumos da Instituição, induzindo os movimentos coordenados das Unidades.*
- *Cada unidade estabelece/ajusta seu norte particular na orientação de suas ações, guardando sua capacidade singular de planejamento e decisão.*
- *O Plano Estratégico da Fiocruz será a resultante destes movimentos.*
- *Embora a diversidade de perfis organizacionais das Unidades da Fiocruz implique necessariamente em abordagens distintas no que se refere ao planejamento estratégico para cada uma delas, não se pode abrir mão de formatos semelhantes para apresentação de propostas e resultados em um conjunto de indicadores de desempenho*

*homogêneos em sua lógica, mesmo que distintos em seu conteúdo, que permitam um grau mínimo de comparabilidade entre as unidades e ofereçam um meio cognitivo comum para discussões e decisões associadas às atividades de planejamento e controle (Quental & Quental, 2004, p.4).*

As mudanças foram aprovadas em diversas instâncias internas e externas à Fiocruz, já sendo implantada a estratégia de indução, através de vários projetos indutores para a inovação e o desenvolvimento tecnológico; e a ocasião, foi oportuna para as mudanças necessárias no processo de planejamento.

Consolidada a proposta, uma versão mais detalhada foi aprimorada e discutida com a nova comunidade de planejamento em evento específico, em abril de 2002. Com base no relato de Quental & Quental, (2004), pode-se afirmar que o progresso do sistema de planejamento era sustentado por dois pilares:

- *O de amadurecimento técnico e político burocrático dos Núcleos de Planejamento e o de desenvolvimento dos instrumentos de planejamento em direção ao suporte do planejamento estratégico.*
- *O POM seria mantido como instrumento básico do planejamento institucional, porém transformado em instrumento de maior utilidade para o processo de planejamento e gestão do desempenho da Fiocruz (Quental & Quental 2004, p.5).*

Na ocasião, o diagnóstico assinalou a baixa capacidade instalada dos profissionais na área de planejamento, na instituição, o que exigia o reforço da capacitação gerencial com foco em tarefas de médio e longo prazo.

### **O nascedouro de uma comunidade de planejamento**

A Vice-presidência de Desenvolvimento Institucional, responsável pela coordenação dos trabalhos de planejamento em parceria com a Diplan, estabeleceu as diretrizes e as referências da nova proposta que já estava avançando. Conhecer os níveis em que as Unidades se encontravam no que tangia ao assunto planejamento era fator-chave para o êxito do que se tinha proposto.

- *Feita a avaliação pela Asplan em pesquisa realizada junto às unidades, observou-se uma grande necessidade de investimentos que deveriam ser realizados, pois os Núcleos de Planejamento da Fiocruz*

*e a própria equipe da Asplan, se encontravam em diferentes estágios, dentre eles podemos citar os seguintes (Quental & Quental, 2004, p: 5 e 6).*

- *Algumas Unidades estavam constituindo seus grupos de planejamento e/ou incorporando preocupações de caráter estratégico. Estas precisavam basicamente de reforço em recursos humanos para levar seu projeto adiante.*
- *Um outro grupo de Unidade estaria num estágio “intermediário”, realizando sistematicamente atividades de planejamento operacional, seja através de Núcleos de Planejamento identificados na sua estrutura, seja através dos Departamentos de Administração. Estas precisariam não só de aporte de recursos humanos, mas de conhecimentos e ferramentas de planejamento, notadamente de planejamento estratégico.*
- *Em algumas Unidades as atividades de planejamento ficavam a cargo de diretores que conforme necessário, alocavam funcionários para ajudá-los – em alguns casos como decisão de estrutura, em outros resultado da falta de estrutura. As necessidades de recursos humanos e metodologias, nestes casos, eram variadas.*
- *Nos casos de inexistência de planejamento seria necessário um esforço de conscientização da diretoria e da comunidade para a necessidade de planejamento e o estabelecimento de incentivos e constrangimentos para tal.*
- *A própria Diplan precisaria capacitar-se e incorporar novos profissionais para desempenhar a contento as atividades a ela atribuídas (Quental & Quental, 2004, p: 5e 6).*

Medidas foram tomadas e postas em prática, com base no projeto. Dentre elas organizou-se um programa de capacitação de curto e médio prazo, absolutamente vinculado a atender a demanda institucional, que complementava o sistema de planejamento. Na ocasião, o Plano de Objetivos e Metas – POM apontava para as unidades a necessidade de inserção de um momento de reflexão estratégica, que exigia domínio e conhecimento técnico para o desenvolvimento de seus conteúdos, com base em uma gestão democrática e participativa (Quental & Quental, 2004).

Para o curto prazo, a Fiocruz promoveu cursos de curta duração de 60 horas que tinham como objetivo o aperfeiçoamento do trabalhador com perfil extremamente alinhado aos temas de “**Planejamento Estratégico**” e de “**Indicadores de Desempenho**”, ambos realizados, em parceria, com a ENAP – Escola Nacional de Administração Pública,<sup>34</sup>(Quental & Quental, 2004).

---

<sup>34</sup> Foram promovidas 06 (seis) turmas, no período de 01/07/2002 à 03/10/2003, totalizando 142 egressos, para o programa (Quental & Quental, 2004).

Para o médio prazo, dentro da mesma política estratégica institucional do Desenvolvimento de Recursos Humanos, a Presidência fomentou cursos de Mestrado Profissional, dentre eles o de Política de Gestão em Ciência e Tecnologia em Saúde, que foi oferecido pela ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública. (Quental & Quental, 2004).

Os esforços continuados de capacitação dos trabalhadores da Fiocruz buscaram fortalecer o Sistema de Planejamento Fiocruz e preparar a comunidade instalada, em um Planejamento Estratégico Sistematizado.

### **O Planejamento Estratégico Sistematizado**

Dentro do projeto reflexivo estabelecido de reavaliação do planejamento institucional, primou-se pelo respeito aos perfis organizacionais e pela autonomia das Unidades, na construção de um novo Sistema de Planejamento da Fiocruz, caracterizado pelos coordenadores do Projeto, como uma oportunidade única para a implantação de um planejamento estratégico descentralizado – ou federalizado – a ser realizado de forma coordenada pelos Núcleos de Planejamento das Unidades. A Presidência e/ou a Asplan estariam na regência e promovendo a harmonia e integração do Sistema, bem como, a indução de rumos a serem coletivamente assumidos pela instituição (Proença, 2002).

Os novos rumos apontavam para a necessidade da preocupação estratégica, pois após a revisão, optou-se por manter o POM como instrumento central do processo de planejamento, migrando-o, entretanto, de POM “orçamentário”, para um POM Gestor, ou seja, tornando-o uma ferramenta de gestão e que permitisse medir os resultados organizacionais (Quental & Quental, 2004).

Desta forma, introduziu-se a primeira “**estrategização**” do POM; que tinha como objetivo a realização de uma análise do ambiente da Unidade, efetuada pelos Núcleos de Planejamento e integrada a uma Visão de sucesso da atual gestão, que permitisse explicitar e justificar os objetivos e metas propostas, no plano. O processo de revisão do planejamento institucional, a essência do POM, deveria permitir comparar os planos finais, através de seus produtos e indicadores e essa estrutura deveria funcionar como parte integrante da linguagem utilizada por todos, em relação aos resultados da Unidade e da Fiocruz.

Segundo Proença (2002), ter um exercício altamente relevante de articulação de objetivos, metas e recursos, vinculados a uma estratégia e a uma programação orçamentária das Unidades, deveria ser o objetivo principal do POM.

O espírito de aperfeiçoamento incremental do planejamento estratégico sistemático solidificou-se após entrevistas realizadas junto às Unidades, quando foi vista, a necessidade de se melhor explicitar as estratégias utilizadas e de associa-las mais claramente aos objetivos e metas do POM. Assim, foi desenvolvido o “Exercício de planejamento estratégico simplificado” no âmbito das unidades da Fiocruz, apoiado pelos Núcleos de Planejamentos dessas Unidades, através de um processo de discussão que antecedesse e orientasse a elaboração do POM de 2002 e dos anos seguintes (Quental & Quental, 2004).

### **Planejamento de 2002/2003-**

O ciclo de planejamento do período de 2002/2003 procurou fundamentar o compromisso da alta administração, com a melhoria constante da gestão da Fiocruz, baseada em inovações organizacionais. Para isso, foram considerados aperfeiçoamentos incrementais, que visaram preservar os elementos essenciais e introduzir novas perspectivas para a organização.

Dentre as adequações incorporadas ao exercício de planejamento estratégico sistematizado, Quental & Quental (2004) apontam que foram implementadas as seguintes modificações, para o Planejamento de 2002/2003:

- *Antecipação da discussão e aprovação do POM 2003. Ao contrário dos anos anteriores, quando a preparação do POM era realizada no segundo semestre de cada ano, com o encaminhamento da proposta orçamentária anual da Fiocruz ao Ministério da Saúde, foi realizado esforço no sentido de se antecipar a elaboração do POM para o primeiro semestre, de modo que suas informações se constituíssem na base das propostas da Fiocruz. Este fato possibilitou que a discussão de nossas necessidades de recursos e suas justificativas se dessem em bases mais concretas, junto a nossos interlocutores em Brasília.*
- *Desenvolvimento, pelos técnicos do SPD/Dirad, de **novo Sistema Informatizado – SGA-POM**, com base no Sistema Gerencial da Administração, criando interfaces mais amigáveis com os usuários, permitindo amplo acesso e circulação de informações em rede e comunicando-se com outros sistemas do SGA, com os quais os usuários*

*já estão familiarizados, permitindo futuramente comparações das execuções orçamentárias junto ao SIAFI.*

- *Redesenho dos indicadores de Desempenho, envolvendo suas redefinições, substituição ou mesmo supressão de indicadores intermediários, privilegiando assim, os macro processos institucionais e seus resultados e diminuindo o leque de indicadores utilizados.*
- *Abertura de Programas Institucionais para as unidades que apresentassem ações relevantes, além daquelas pertinentes aos seus programas originais, conferindo maior transparência a suas atividades (Quental & Quental, 2004, p. 12).*

O grande desafio introduzido pela Coordenação de Planejamento da Diplan referiu-se ao exercício de planejamento simplificado, pelo qual se propõe o envolvimento das direções das unidades e de seus núcleos de planejamento, na definição de prioridades, repassando-as para os níveis operacionais. O resultado da reflexão, acrescido da base metodológica desenvolvida, visava viabilizar o processo de discussão e de deliberação das instâncias decisórias centrais da Fiocruz.

Os Documentos Sintéticos Qualitativos - DSQs englobavam as análises estratégicas, as de impactos orçamentários, bem como, as planilhas de cadastramento dos objetivos, metas e os compromissos de serviço/produção e de progresso de cada uma das Unidades, a apresentação lógica subjacente à definição de tais compromissos, e a conversão de tais compromissos em demandas de recursos.

*O DSQ foi, portanto, uma expressão qualitativa e argumentada dos Objetivos, Metas e orçamentos registrados nas planilhas do POM (Diplan, 2002), tendo como *modus operandi*, não só a execução orçamentária e cumprimento das metas operacionais, que seriam monitorados, mas também, os argumentos e as intenções manifestadas pelos dirigentes das unidades no DSQ, para justificar os caminhos escolhidos da estratégia pretendida (Fiocruz, 2002).*

### **Da Análise Estratégica:**

A administração central propôs às unidades, naquele ano, que estabelecessem um marco de referência para o entendimento e o acompanhamento da direção e dos resultados estratégicos de suas ações. Segundo a Fiocruz (2002, p. 6), estratégico seria... *“o que implicaria no comprometimento significativo da Unidade com um determinado percurso de evolução...”*.

Os fatores estratégicos recomendados pela Diplan foram para que as unidades estabelecessem um horizonte de resultados organizacionais, a longo prazo, e os reflexos dos resultados parciais buscados ao final do mandato da direção, vinculados à luz do ambiente em que se inseria a unidade referenciada nas Diretrizes do Plano Quadrienal. Os resultados parciais almejados deveriam ser expressos em referências qualitativas e indicadores quantitativos, procurando retratar os resultados obtidos (Fiocruz, 2002).

Estabelecidos os fatores de análise estratégica, solicitou-se que as Unidades definissem os horizontes e resultados esperados: a lógica geral do exercício, que seria a matriz SWOT – um modelo consagrado e tradicional de reflexão estratégica, que envolve a análise de forças, fraquezas, ameaças e oportunidades<sup>35</sup>.

Dentro do exercício de planejamento houve a orientação de que fosse considerada a **análise da situação ambiental** da unidade, que visava sistematizar e registrar o que parecia ser consenso, sobre o momento presente e as tendências percebidas para o futuro (Fiocruz, 2002).

Solicitava-se, ainda, que cada uma das unidades descrevesse seu destino pois, assim, seria possível trabalhar com o sentido da existência, identificado para o longo prazo e o que se pretendia alcançar ao final de seu mandato – sua “Visão de sucesso” do período para o qual a direção da unidade tivesse sido eleita (Fiocruz, 2002)<sup>36</sup>.

No momento da identificação dos objetivos e metas, as unidades, deveriam detalhar todas as ações relevantes a serem desenvolvidas por elas, tanto as que integrassem o efetivo orçamento, quanto as que implicassem apenas despesas com pessoal próprio da Organização, devendo descrever o **objeto** (o que faremos?) **as razões** (porque ou para que) e os principais **clientes** (para quem)<sup>37</sup>.

---

<sup>35</sup> Para utilizar a matriz de **Swot** leva-se em consideração: **Fornecedores**: insumos, serviços e tecnologia; **Recursos Humanos**: servidores, quadros gerenciais, bolsistas, colaboradores e voluntários; **Rivais**: entidades, empresas, organizações que oferecem o mesmo resultado/produto/serviço; **Parceiros: internos** - dentro da Fiocruz e **externos** – outros órgãos da Administração Pública, entidades, empresas, organizações que oferecem o mesmo produto/serviço, em parceria com a Unidade.

<sup>36</sup> Na parte do **documento interno de orientação** (Fiocruz, 2002).

<sup>37</sup> Também foi inserida no DSQ uma **análise dos impactos orçamentários**, que abrangia os seguintes tópicos: principais **investimentos previstos**, que envolvessem todas as fontes de recursos (tesouro, convênios, portarias ministeriais e outras receitas); apreciação sobre **recursos demandados**, discriminação da **receita proveniente da venda de bens e serviços**; por fim, as unidades deveriam apresentar comentários sobre o desempenho físico-financeiro do exercício anterior, abordando as variações relevantes nos resultados almejados (Fiocruz, 2002).

Os objetivos eram classificados por níveis de prioridades e concorriam como objetivos: **estratégicos**, que seriam os alinhados com as prioridades destacadas no Plano Quadrienal e Agenda 2001 do Ministério da Saúde; **os essenciais**, sem os quais a missão institucional da unidade estaria prejudicada; e **os complementares**, que seriam incorporados para promover o bom desempenho das atividades essenciais.

As metas deveriam representar a forma quantificável do objetivo específico, bem como permitir subsidiar os processos de avaliação, integrando o mecanismo de responsabilização funcional, gerencial e da própria unidade, devendo conter – **descriptor, unidade de medida e quantificação física**<sup>38</sup>.

### **Planejamento de 2004**

Para o planejamento de 2004, a Diplan procurou aprofundar as solicitações para o melhor detalhamento e a explicitação das estratégias; e sua lógica de decisão e aplicação era o que antecipava as discussões orçamentárias com as unidades, minimizando os esforços e o tempo de elaboração e produção dos documentos de análise estratégica.

Essas mudanças foram produzidas a pedido das unidades, por meio de sinalização à Diplan e à Presidência: mudar o perfil do que se tinha introduzido, ou seja, reduzir a carga burocrática, que ficou associada pelas unidades à confecção do Plano num esforço que permitisse ao mesmo tempo facilitar a utilização dos dados e insumos para um processo de avaliação dos resultados das unidades (Quental & Quental, 2004).

Segundo Quental & Quental (2004), a Diplan buscou atender e conciliar as demandas apresentadas pelas unidades, demandas estas que eram **por maior simplicidade e maior relevância do POM**, o que na verdade foi apontado pelos integrantes do Sistema de planejamento, em busca de um aperfeiçoamento na relação custo/benefício no processo de elaboração e acompanhamento da execução do POM. Dentre as melhorias introduzidas pela Diplan, apresentadas por Quental (2004), destacam-se as seguintes:

---

<sup>38</sup> O Planejamento de 2002/2003 procurou solicitar às unidades, que apresentassem suas previsões de despesas orçamentárias, vinculadas aos objetivos, detalhando-os em despesas correntes custeio e despesas de capital, como descrito anteriormente (Fiocruz/2002).

Os **indicadores de desempenho**, ainda se mantiveram como descrito anteriormente, na página XX da presente dissertação, apenas com foco na eficácia das unidades, porém sem considerar as despesas indiretas como as de administração e de pessoal (servidores e não servidores), o que pouco possibilitava uma análise precisa dos resultados obtidos.

- *Fortalecimento da correspondência entre o Documento Sintético Qualitativo (DSQ) e as planilhas de objetivos e metas, através de um guia de orientação para a preparação do DSQ. Esta orientação comum aumenta o alcance e a facilidade de compreensão da evolução da Unidade no contexto da Fiocruz, e permite Sumários executivos e Sínteses sobre os rumos da Instituição qualitativamente mais consistentes.*
- *Oferece-se ligeira flexibilização, frente ao POM 2003, no que concerne ao número de objetivos, agora em 25 por programa institucional. Também se flexibilizasse a possibilidade de ampliar, desde que de forma criteriosa, o leque de programas institucionais, dos quais, a Unidade participa. Busca-se com isso aumentar, nos limites de um documento que deve servir a toda a Fiocruz, a aderência entre as perspectivas da Unidade e sua expressão no POM.*
- *Por demanda das Unidades, será possível o registro no SGA-POM de uma figura nova, o “Gestor de Objetivos”, entendido como o profissional responsável, ao nível executivo por acompanhar o andamento do objetivo e cuidar de instruir a Direção da Unidade sobre seus problemas e progressos. Trata-se de uma opção oferecida às unidades. A existência do Gestor pode clarear os canais de comunicação dentro da Unidade, a compreensão e análise dos “desvios” ocorridos frente à sua intenção original, ao longo da execução do POM.*
- *O POM 2004 assume os “indicadores” do POM pelo que eles são: informação sobre quantidades geradas de Produtos de diversas naturezas. As expressões meta-síntese e grupo meta-síntese foram substituídas por definições mais aderentes aos fatos, a saber, produtos gerados e grupo de produtos. Vale observar que é sobre estes – sobre sua produção – que se volta o interesse da governança da Fiocruz (i.e, Ministério da Saúde/PPA).*
- *Finalmente, cabe ressaltar o esforço de simplificar o preenchimento das planilhas, reduzindo-se o grau de detalhamento antes exigido, de forma a reduzir o esforço e o tempo organizacionais de preparação do POM (Quental & Quental, 2004, p. 12).*

A Diplan, em 2004, orientou as unidades da Fiocruz a estabelecer, inicialmente, o chamado “Perfil Organizacional” da Unidade, expressão de sua origem e de sua história, para a partir desses princípios definir a relação de seu papel com a Missão Institucional da Fiocruz.

A Missão de uma unidade foi entendida não só por seus propósitos essenciais, mas também, quanto aos resultados a serem obtidos no ambiente.

Nessa ocasião, o conceito de visão de futuro foi assim ilustrado: **Visão** - *é o que move a Unidade, é aonde se quer chegar e como quer ser vista, daqui a alguns anos à frente, sendo reiterada e mais bem definida conceitualmente (Fiocruz, 2002).*

Em 2004, a Diplan recomendou às Unidades que respondessem as seguintes perguntas para a confecção dos Planos:

- *Qual é essa Visão de Futuro? – como deveria a Unidade estar alguns anos à frente;*
- *O porquê desta Visão de Futuro? - porque ela se justifica frente às demandas do país e de suas instituições; e, importante, qual sua associação com as Diretrizes para o Plano Quadrienal 2001-2005;*
- *E qual a sua viabilidade? Por que percurso essa Visão é viável, e em que prazo; e como, de uma forma geral, pretende-se que o ano de 2004 possa ajudara construí-la (Fiocruz, 2004, p. 9).*

### **Dos Ambientes Percebidos e Posicionamento Estratégico**

Quando do detalhamento da análise dos ambientes, as unidades deveriam estar voltadas para a descrição de Oportunidades e Ameaças (Ambientes Percebidos) e Forças e Fraquezas (Potencial Esperado); e como resultado apresentar em sua síntese um Posicionamento Estratégico perante seu segmento de atuação.

### **Ambiente Externo Percebido**

Esta avaliação buscava verificar a provável evolução das variáveis mais relevantes dos ambientes externos e internos da organização e seus impactos prováveis, no que tange ao ambiente mais geral.

A avaliação de ambiente interno considerava como atores: os clientes, usuários, concorrentes ou parceiros e as tendências de evolução científica e tecnológica nas áreas diretamente pertinentes a suas tarefas (Fiocruz, 2004).

Como instrução para os atores integrantes do CD/Fiocruz e do Núcleo de Planejamento, estes deveriam considerar em suas análises os impactos das decisões das novas administrações federais, estaduais, os efeitos da situação macro-econômica sobre as áreas de Ensino e C&T, I em saúde no país.

Além disso, houve a orientação de que os cenários alternativos para o desenvolvimento dos diversos aspectos ambientais fossem utilizados ou melhor, que pudessem contribuir para um melhor entendimento das variáveis em jogo e o relacionamento entre elas, o que muito apoiaria os planos (Fiocruz, 2004).

### **Ambiente Interno e Posicionamento Estratégico**

A análise de ambiente interno teve como foco as considerações do histórico da unidade, as perspectivas de melhoria de problemas a serem enfrentados no ano seguinte, possibilitando, desta forma, uma previsão quanto à capacidade e às deficiências da unidade nesse enfrentamento.

A identificação dos desafios e seu confronto com as capacidades e deficiências instaladas nas unidades permitiam uma análise que definiria os esforços a serem apoiados com recursos do tesouro nacional. *Estes refletiam o Posicionamento Estratégico da Unidade, entendido como a postura que a Unidade tomará diante do ambiente externo e interno com que se defrontará* (Fiocruz, 2004, p.10)

Diante desse posicionamento é que se desdobraria o que “**Manter**” e o que “**Mudar**” configurando uma referência muito importante para a melhor sustentação das metas definidas nas Planilhas do POM.

### **Dos Objetivos**

A definição de objetivo pouco mudou. Foi porém, introduzido o conceito de **Objetivos Estáveis e Objetivos de Mudanças**.

Os **objetivos estáveis** eram aqueles que se repetiam ano a ano, consumindo usualmente recursos de conteúdo e valor apenas marginalmente ajustados, referindo-se às linhas de pesquisas consagradas, à formação de alunos, à realização de análises conhecidas, à produção de medicamentos de linha, etc. A Diplan em seu instrutivo fez lembrar que os Objetivos estáveis não os tornam menos estratégicos (Fiocruz, 2004).

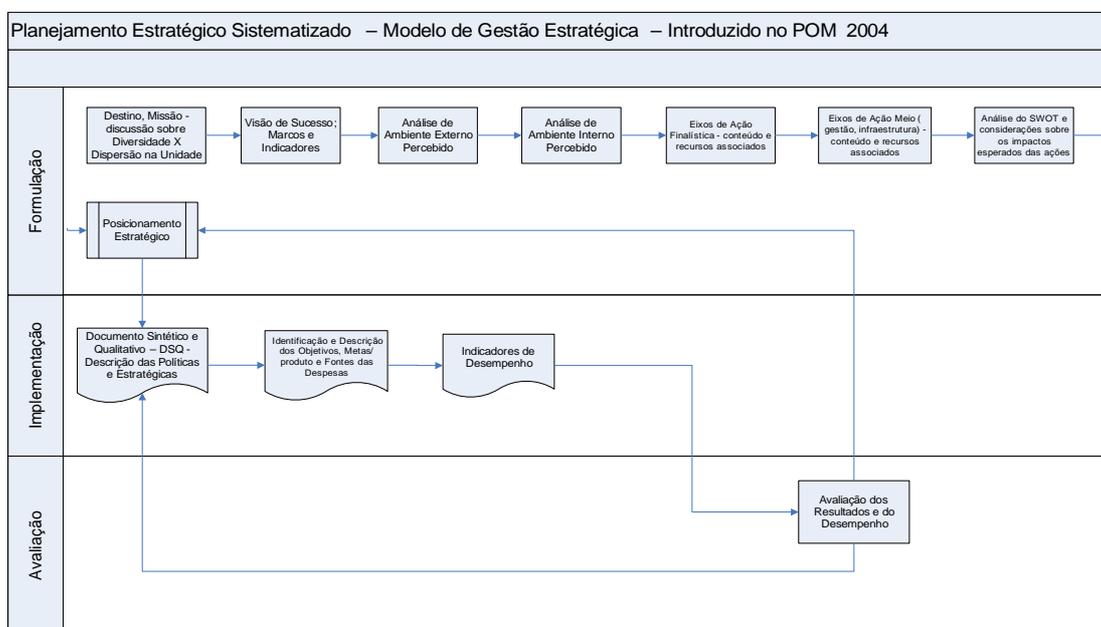
Os **objetivos de mudanças** eram os inéditos. Em princípio, caracterizavam o esforço da unidade em mudanças de porte, frente à sua trajetória, pois vislumbrava os aspectos de

alteração do padrão de funcionamento. Esses objetivos tenderiam obrigatoriamente a estar ligados não só à Missão da Unidade, mas especialmente à sua visão de futuro, sendo expressões, no que se referia ao reflexo em recursos, do que a Unidade estava pretendendo construir (Fiocruz, 2004).

Segundo Quental & Quental (2004), no planejamento para 2004, a Diplan buscou aprofundar as discussões da lógica estratégica que preside a previsão orçamentária das Unidades, conciliando a dupla demanda – por maior simplicidade e maior relevância do POM, como pode ser observado no fluxo do processo de planejamento apontado na Figura 1.5.

No processo de melhoria incremental do Sistema de Planejamento da Fiocruz, apresenta-se a seguir a análise dos instrutivos / manuais de planejamento e programação da Fiocruz, nos quais no ano de 2005 identificamos aprimoramentos constantes. As várias contribuições, através de sugestões e críticas ao POM, foram consideradas para seu aperfeiçoamento, mas procurou-se sempre preservar os elementos essenciais dos instrumentos.

Figura 1.5



Fonte: Elaboração própria, a partir do instrutivo do POM - 2004 / Diplan/Fiocruz.

## Planejamento de 2005

Para o planejamento de 2005, ouvindo as unidades e verificando as expectativas da Presidência da Fiocruz, a Diplan identificou a necessidade de transformar o POM em um **instrumento gerencial, simplificado e facilitador do processo de planejamento institucional**; bem como adequar o POM à realidade do PPA, atender e cumprir as exigências e determinações dos órgãos de controle do Governo Federal (TCU – Tribunal de contas da União e CGU – Controladoria Geral da União) e implantar o Plano Estratégico da Fiocruz - PEF.

Diante dos desafios apontados, no final do ano de 2003, verificou-se a necessidade de se construir uma proposta de melhoria e ajuste para o planejamento institucional, para o ano de 2005. Dentre os desafios apontados e extraídos na íntegra da proposta do PEF 2005, que incluíram os seguintes pontos:

- Implantação do alinhamento estratégico do POM/PEF da Fiocruz ao PPA – Plano Plurianual do Governo Federal foi fundamental, pois nunca houve uma preocupação institucional neste sentido, pois a vinculação era manual e de forma trabalhosa, não só pelos procedimentos de apropriação, mas também, pelo nível de agregação existente no PPA. Com este novo conceito surge a figura do PPA – Fiocruz, que era o retrato da construção da proposta orçamentária, amparada pelas informações geradas pelo POM.
- Substituição do nome DSQ – Documento Sintético Qualitativo pela denominação de Documento de Análise Estratégica – DAE, motivado porque o seu conteúdo, que expressava a análise estratégica das unidades em relação aos ambientes, as potencialidades, teve seu conteúdo padronizado para facilitar a sua elaboração e facilitar o processo de análise por parte da Diplan.
- O DAE manteve e incorporou as seguintes informações das Unidades: **Missão e visão de futuro**: as unidades deveriam descrever a missão (para que foi criada) e a visão (o que a unidade pretende ser num horizonte de longo prazo); **Análise do ambiente** – (SWOT – pontos fortes/fracos da Unidade e Ameaças e oportunidades); **Posicionamento estratégico**: dever-se-ia definir suas estratégias se de manutenção ou de crescimento, com base na análise do ambiente; dever-se-ia escrever os **objetivos/projeto estratégicos** e por fim os **impactos orçamentários**.
- A apropriação das despesas administrativas nos programas finalísticos visava vincular as despesas de programas finalísticos das unidades às despesas com o gerenciamento e manutenção da infra-estrutura da Unidade, ou seja, seria a vinculação das despesas indiretas aos objetivos da organização.

- A proposta era a criação de objetivos padronizados e obrigatórios, que tinham como função uniformizar as informações de despesas institucionais, condominiais, investimentos, projetos especiais e indutores.
- Projetos de impactos, o conceito foi mantido ao sinalizado na POM 2004, porém limitados à 3 (três), pois estes representavam novas frentes de trabalho e que fossem destaque na Unidade e classificado de alta relevância institucional e que causassem forte impacto institucional.
- No Programa de Desenvolvimento Institucional propôs-se definir produtos para os objetivos das atividades meio da instituição, pois estes serviriam de base para futuros estudos de indicadores nessa área.
- E por fim, foi a proposta de implantação de um modelo de planejamento e gestão local de recursos humanos, como uma estratégia para superar a visão cartorial da atividade de gestão de recursos humanos<sup>39</sup>(Fiocruz / Diplan Proposta 2005 – melhorias e ajustes):

No entanto, mudanças ocorreram na direção da Diplan – Diretoria de Planejamento estratégico, além da readequação do planejamento institucional junto ao novo perfil do PPA – Plano Plurianual de 2004-2007<sup>40</sup>, que estimulou os entes da federação a uma revisão participativa do modelo de planejamento corporativo do governo federal.

A instalação de um novo modelo de planejamento governamental participativo promovido pelos ministérios, com a re-organização do novo PPA -2004-2007, para o qual, o governo federal optou por utilizar “*um modelo que supera tanto a visão tecnocrática de planejamento, quanto a concepção de que o mercado prescindir do Estado e da sociedade na definição dos rumos do desenvolvimento*”<sup>41</sup>, estimulou a realização de revisões, na estrutura do sistema de planejamento da Fiocruz, com o intuito de estabelecer um alinhamento com o sistema de planejamento federal, bem como contemplar as demandas internas da instituição, cujo objetivo era o de aumentar a eficiência operacional e introduzir novos conceitos no âmbito da organização.

---

<sup>39</sup> Na anexo 9 a seguir a Diplan esquematizou o fluxo detalhado do PEF 2005.

<sup>40</sup> O Plano Plurianual – PPA -2004-2007, foi instituído pela Lei. 10.933, de 11 de agosto de 2004, alterada pela lei 11.318 de 05 de julho de 2006 e pela qual, se definiu os programas prioritários, estimulou-se um grande processo participativo, com ampla inserção da sociedade, nos debates, e com várias esferas do governo, sendo realizados vários foruns. O PPA introduziu novos conceitos de gestão governamental. Primeiramente, transformando-o em um instrumento de longo prazo, apesar de utilizar uma base estratégica de quatro anos, com níveis de: Gestão Estratégica e a Gestão Operacional Operacional., impôs um visão estratégica de desenvolvimento que compunha 03 (três) elementos chaves: I – **O Planejamento Participativo**; II – **O fortalecimento do Conceito de revisão periódica do Plano** e III **Programa com unidade de planejamento, orçamento e gestão** (valorização da gestão).

<sup>41</sup> PPA, 2004-2007, p:30.

O modelo aplicado e estimulado pelo governo federal apontou a seguinte reflexão conceitual:

*No modelo tecnocrático, dá-se a criação de planos sem consultar a sociedade: O Estado define diretrizes e metas de forma centralista e autoritária. Por outro lado, na concepção segundo a lógica do mercado, este deveria ser capaz de evoluir naturalmente para o crescimento, a eliminação da desigualdade e a realização das melhores possibilidades do País. O planejamento estratégico, ao contrário, está fundado na democratização da gestão (PPA 2004-2007, p.31).*

A orientação estratégica do governo foi ancorar o planejamento estratégico, em um amplo processo participativo e democrático, que teve início no interior dos ministérios e órgãos federais, contando com a participação de dirigentes e representantes das áreas encarregadas das políticas setoriais, para assim, estabelecerem quais programas e ações deveriam ser incorporados ao PPA.

Com a introdução desse novo modelo e a abertura concedida para as contribuições dos órgãos setoriais, a Fiocruz fez-se presente e participou ativamente com contribuições diretas, através de seus representantes no processo de formulação do Plano Plurianual setorial do Ministério da Saúde, juntando-se aos demais representantes da área de saúde, com o objetivo de organizar o PPA Setorial. Participou das revisões anuais (2005 e 2006), que geraram importantes contribuições e alterações na estrutura das ações de saúde, principalmente as que ficaram sob a responsabilidade da Fiocruz.

As mudanças geradas com a introdução dos programas e ações do PPA 2004-2007<sup>42</sup>, que substituíram os seis programas institucionais da Fiocruz (PQ; ES, IC, PB, SR e DI), utilizados havia mais de 10 anos, promoveu um alinhamento interno e um alinhamento externo, através do sistema de planejamento do governo federal, por intermédio do PPA-Fiocruz<sup>43</sup>, que foi composto por cinco ações de atividades de gestão, acrescido de 24 (vinte e quatro) ações finalísticas pertencentes a nove do programas setoriais: -

---

<sup>42</sup> De acordo com a base conceitual do PPA do Governo Federal, a ênfase na gestão se concentra efetivamente nos programas, redirecionando o modo tradicional, que adivinha desde antes da Lei 4320/64, que orientava a administração por funções e sub funções ( saúde, transporte, defesa e outros). A administração por programas e ações finalísticas é uma forma de gestão horizontal permite que um programa e uma ação atravessem vários entes da federação, em busca de soluções para um determinado problema, que esteja atingindo a sociedade. Permite, também, identificar todas as ações, projetos e atividades, que estão especificados no plano, de modo a garantir os resultados esperados. Essa ótica consolida um novo paradigma, que já está presente nos principais países desenvolvidos, iniciando uma adequação da tradicional gestão vertical.

<sup>43</sup> PPA-Fiocruz – denominação atribuída ao conjunto de programas e ações em que a Fiocruz encontra-se inserida, dentro do PPA do governo federal.

Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde; Atenção Especializada em Saúde; Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde; Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambiente, Assistência Farmacêutica e Insumos; Educação permanente e qualificação profissional para o SUS; Gestão de Políticas de Saúde e Apoio Administrativo (Fiocruz, 2005).

Muitas das ações do PPA-Fiocruz são compartilhadas pelas unidades, como as de: Modernização das Unidades da Fiocruz; Disseminação de Informações em Ciência e Tecnologia em Saúde; Pesquisas Clínicas; Epidemiológicas e em Ciências Biológicas, Humanas e Sociais aplicadas à Saúde; Desenvolvimento Tecnológico e Inovações para métodos e processos em Saúde Pública; e Formação de Recursos Humanos em Educação Profissional e de Pós-graduação *stricto e lato sensu* em saúde.

Existem também ações da Fiocruz, que são exclusivamente desenvolvidas por unidades específicas, como é o caso das ações de Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos, de Produção de vacinas, reagentes para diagnóstico e biofármacos, bem como de Análise Técnico-laboratorial da qualidade dos produtos ofertados à população (Fiocruz, 2005).

O novo conceito de gestão por programas, introduzido pelo MPOG,2004, e assim descrito:

*A gestão de programas consiste em trabalhar de forma cooperativa, cruzando as fronteiras ministeriais, estimulando a formação de equipes e de redes com um fim comum, sem ignorar o ambiente organizacional em que as estruturas verticais conservam sua validade (PPA, 2004-2007, p.35).*

Esse conceito permitiu construir o alinhamento político estratégico na Fiocruz (organização diversificada), promover uma nova estrutura do sistema de planejamento da Fiocruz, vinculando a organização, aos programas e metas governamentais. Estas mudanças introduziram o conceito de horizontalidade de gestão, em substituição à programação vertical vinculada diretamente às unidades executoras verticais, que caracterizam a maioria dos entes integrantes do sistema de planejamento federal.

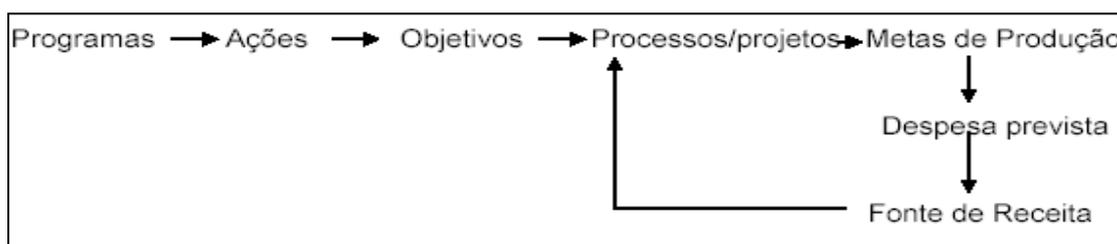
Segundo Fiocruz, 2005, as adequações contribuíram para que houvesse uma melhor integração dos planos de ação internos, através de um alinhamento do plano estratégico da Fiocruz, com a missão de cada uma das unidades no contexto da corporação, e a

organização de um pensamento mais voltado para os objetivos a serem alcançados no âmbito de cada ação do PPA-Fiocruz<sup>44</sup>. Para cada uma das ações descritas e utilizadas no PPA Fiocruz, foi desenvolvido um ou mais objetivos corporativos e, para cada um desses objetivos, as unidades de negócio desenvolvem os seus projetos e processos específicos, bem como, os respectivos produtos, as despesas, programando-se as receitas para o financiamento do plano anual, como descrito na figura 1.6 e o alinhamento detalhado conforme descrito no anexo 10.

Os objetivos corporativos do Plano Anual da Fiocruz procuram traduzir as estratégias e as prioridades da organização na atuação da organização nas diversas ações de ciência, tecnologia e inovação em Saúde, pois atuam de forma intermediária dentro da programação, ou seja, entre as ações do PPA-Fiocruz e os projetos de cada unidade de negócio da instituição.

Figura 1.6

Esquema de Elaboração do Plano Anual da Fiocruz /2005



Fonte: Fiocruz, 2005:12

*Eles representam os principais impactos, preocupações e compromissos das atividades institucionais, vinculados aos problemas de saúde de maior relevância nacional. A definição dos objetivos constituiu-se em um processo complexo, dinâmico e interativo que envolve reformulações constantes na tentativa de melhor expressar a missão institucional e dar maior transparência às atividades realizadas e aos resultados obtidos...*

*Os enunciados dos objetivos privilegiam, sempre que possível, destaques programáticos horizontais, que fortaleçam as características integradoras e sinérgicas da diversidade organizacional.... (Fiocruz, 2005:13).*

No ano de 2005, segundo a Diplan, foram estabelecidos 115 objetivos corporativos. As ações que contemplaram o maior número de objetivos foram as ações de Pesquisas

<sup>44</sup> Fonte: Fiocruz, Relatório de gestão 2005, p. 11.

Clínicas, Epidemiológicas e em Ciências Biológicas, Humanas e Sociais aplicadas à Saúde, de Formação de Recursos Humanos em Educação Profissional e de Pós-Graduação *Stricto e Lato Sensu* em Saúde, com 23 objetivos cada (Fiocruz, 2005).

Esse novo modelo de planejamento, do governo federal, estimulou e contribuiu para que os entes da federação implementassem, em suas unidades, mais um novo conceito: o da revisão periódica<sup>45</sup> dos planos, que foi amparado pelo Decreto 5.233, de 06 de outubro de 2004 (Anexo 8), que estabeleceu regras de gestão para o PPA 2004-2007 e apontou critérios orientadores do plano, principalmente quanto ao da eficiência, da eficácia e da efetividade<sup>46</sup>, além de contribuir para a estrutura do plano através da gestão estratégica e da gestão tático-operacional<sup>47</sup>.

Essas novas orientações permitiram que a Fiocruz aprofundasse o desenvolvimento de seu modelo de planejamento, bem como o seu sistema de acompanhamento e avaliação em razão das adequações realizadas nos anos de 2004 e 2005, pois desenvolveu, junto aos integrantes do fórum de planejamento da instituição, um conjunto de produtos e indicadores vinculados a cada um dos objetivos e ações do PPA, com exceção dos de gestão e de apoio administrativo.

A Diplan, em 2005, registrou no relatório de gestão a consolidação do sistema de planejamento da Fiocruz, iniciado em 2004, com as adequações já apontadas, tendo seus procedimentos sido discutidos e aprovados no V Congresso Interno da Instituição, formalizados e padronizados pelo Manual de Programação do PPA e do PA Fiocruz, complementados por cinco notas técnicas, respectivamente referentes ao monitoramento mensal das metas físicas; instruções específicas para a elaboração do Plano Anual 2006; instruções para a previsão e obras para 2006, cadastro de projetos sociais; e programação e orçamentação das despesas com pessoal terceirizado.

---

<sup>45</sup> O **conceito de revisão periódica** do PPA foi organizado pela Lei n.11.318 de 05.07.2006, que teve como objetivo realizar os ajustes necessários (alterações, exclusões e inclusões) dos programas no plano, por meio de uma revisão anual ou específica, encaminhada ao Congresso Nacional para análise e aprovação, até 31 de agosto de cada ano. Nesse processo está intrínseco o **conceito de programação deslizando**, que foi apontado como uma grande inovação em gestão no PPA 2004-2007, que trata de garantir a integração entre sucessivos quadriênios de governo, o que evita, que a cada ano de governo, o horizonte do plano se reduza com o término do período de gestão. Objetiva-se que a temporalidade de médio prazo vá deixando de existir, possibilitando que o Plano se revigore a cada avaliação, e gerando a perspectiva de mais quatro anos, com a programação deslizando.

<sup>46</sup> Os **conceitos de Eficácia, Eficiência e Efetividade** estão detalhados no Anexo 08 – Glossário, retirado do Decreto n. 5.233 de 06 de outubro de 2004.

<sup>47</sup> O monitoramento, a avaliação e a revisão dos desafios e dos programas, o que seria a gestão estratégica do PPA ficaram a cargo de ministérios-chave para a gestão do Governo Federal, sendo eles: Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo.

Segundo a Diplan: *O plano anual adota uma estrutura que possui três dimensões: uma dimensão vertical, segundo unidades executoras; uma dimensão horizontal, segundo ações e objetivos da Fiocruz; e uma dimensão transversal, que faz a apropriação vertical do plano horizontal* (Fiocruz, 2005, p.12).

## **Da Gestão por Projetos**

O planejamento institucional com a introdução dos novos conceitos do PPA estabeleceu para a Fiocruz um Plano Anual (PA), fundamentado no Plano Plurianual, que seria a contribuição de cada uma das unidades para a programação física e orçamentária da corporação e das unidades de negócio, com vistas a viabilizar os objetivos e o cumprimento da missão institucional. Segundo a Diplan, 2005, a especificidade de cada missão é mais bem identificada, quando se observam e analisam os objetivos programados, que fazem parte do plano anual de cada uma das unidades (Fiocruz, 2005).

Como cada programa do PPA se desdobra em uma ou mais ações, a cargo do Ministério da Saúde, as ações nas quais, Fiocruz esteja incluída, têm internamente um desdobramento em objetivos corporativos. Esses objetivos foram organizados e definidos pela Diretoria de Planejamento, em consulta e participação com as demais unidades da instituição (Fiocruz, 2005).

Para cada um dos objetivos corporativos, as unidades elaboram, priorizam e apresentam seus projetos e processos<sup>48</sup> específicos, bem como, os produtos, as despesas e as receitas para caracterizar a viabilidade e a aprovação, com base na legislação em vigor<sup>49</sup>, conforme esquema de elaboração do Plano Anual da Fiocruz, desenvolvido pela Diplan.

---

<sup>48</sup> Neste momento, a instituição estabeleceu novos padrões de gerenciamento organizacional, através de projetos e processo, pois estes permitem que a organização tenha a visão de organização empreendedora, considerando projetos e processos como investimentos alinhados aos planos e objetivos estratégicos da corporação. Publicações no mundo inteiro apontam que, *o pressuposto dessa abordagem é de que o portfolio de projetos e programas é definido a partir da visão, missão, estratégias e objetivos organizacionais. Portanto o seu correto gerenciamento garantirá a obtenção dos resultados almejados. Uma vez implementados, os projetos são incorporados às atividades rotineiras da organização* (Abdollahyan & Anselmo, 2007:9).

<sup>49</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei complementar 101 de 04 de maio de 2000, também, orienta o planejamento e a gestão do orçamento governamental, pois exige maior transparência das ações, fortalece o sistema de planejamento e orçamento brasileiro, bem como, o sistema de controle interno, sendo considerada avançada, pois fortalece a gestão por resultados. Atribui, ainda, a LDO - Lei de diretrizes orçamentárias - a responsabilidade de tratar de matérias como por exemplo o estabelecimento de metas fiscais; fixação de critérios para a limitação de empenho e movimentação financeira e o alinhamento do orçamento com as metas; e exige a previsão de receitas e despesas claras, resgatando, assim, o orçamento público como peça real de planejamento e orçamento.

O Manual de Programação do PPA e do PA-Fiocruz organizado e elaborado pela Diplan, teve a função de normalizar os novos procedimentos adotados pela instituição. Todas as informações geradas e desenvolvidas são programadas e registradas em um sistema de informação denominado SIIG – Sistema Integrado de Informações Gerenciais, adquirido e customizado em 2004; e validado e implantado para a Fiocruz, em 2005, como pode ser visto exemplo de telas do sistema, no anexo 10.

### **Do Fluxo do Planejamento de 2005**

Amparados no Manual de Programação do PPA e PA Fiocruz, 2005, podemos observar que a Diplan reorganizou o fluxo do processo do planejamento anual, denominado POM, entre as unidades e a administração central, pois este novo procedimento excluiu as fases de estrategização, ou seja de indução à reflexão estratégica das unidades e estabelece detalhadamente um planejamento com foco nas funções de programação e de cunho orçamentário, cuja base de previsão de recursos financeiros se manteve oriunda do Tesouro Nacional, à luz da LOA – Lei - Orçamentária Anual, complementada por receitas originárias do Fundo Fiocruz<sup>50</sup>.

As análises, revisões e ajustes, segundo o Manual de Programação, 2005, cumpriam os seguintes critérios, que anteriormente não estavam formalizados:

*Evolução histórica das metas físicas atingidas no último triênio em comparação com as metas propostas; Evolução histórica da execução orçamentária das respectivas ações pelas unidades; Enquanto não houver acumulação histórica – mínimo de três anos – da execução orçamentária segundo ações, são consideradas as equivalências com os Programas Institucionais – PI, vigentes até 2004; Gasto médio unitário dos principais produtos e subprodutos em comparação entre unidades e com a execução dos dois últimos períodos; Análise qualitativa de objetivos novos à luz do Plano Quadrienal da Fiocruz e das prioridades estratégicas institucionais; Análise conjunta entre a Diplan e as Unidades para dirimir eventuais distorções aparentes nos valores orçamentários estabelecidos pelas Unidades e a variação de preços dos insumos para cada área (Fiocruz, 2005, p.35).*

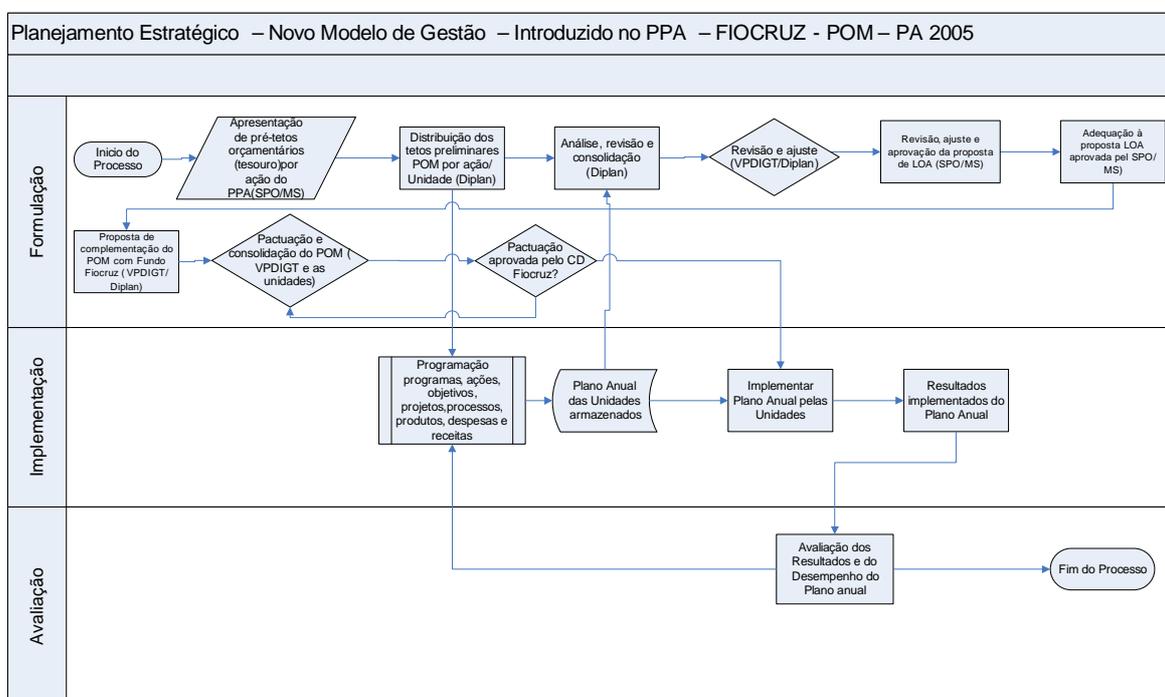
---

<sup>50</sup> **Fundo Fiocruz** – é constituído pelas receitas oriundas dos termos de compromisso celebrado entre a administração central/Presidência e outras unidades, na consecução dos objetivos específicos dos respectivos convênios e portarias, tais como as ações sinérgicas de unidades técnico científicas, técnicas de apoio e técnico administrativa para as ações específicas de produção de fármacos e de imunobiológicos ou de assistência farmacêutica (ensino, desenvolvimento tecnológico, fornecimento de insumos, bibliotecas, apoio administrativo, despesas condominiais, etc....)(Fiocruz, 2005: 31).

As fases de elaboração do POM de 2005 obedeceriam ao seguinte esquema descrito na figura 1.7:

Por fim, os planos orçamentários anuais das unidades sofriam uma nova avaliação da VPDIGT e mediante consenso, a proposta, de cada uma das unidades, era ajustada. Para casos de saldo deficitário total de até 10% (dez pontos percentuais), essa diferença, eventualmente, era coberta com recursos do Fundo Fiocruz, obtidos pela ação de produção e transferidos às Unidades através de termos de compromissos entre a Presidência da Fiocruz e as Unidades de Produção (Fiocruz, 2005).

**Figura 1.7**  
**Esquema –Novo modelo de Gestão – PPA Fiocruz – PA 2005**



Fonte: Elaboração própria, com base no Manual de Programação da Diplan, 2005.

### Das Fontes de Receitas e Despesas - em 2005

Com o advento de uma “destruição criativa”, em toda a lógica do planejamento organizacional, ou melhor, do POM, pela qual, muitos dos seus conceitos foram renovados e até inovados, principalmente os oriundos, do Sistema de Planejamento Federal, a Fiocruz avançou na estruturação de seu sistema, com a consolidação de informações de todas as atividades realizadas por suas unidades, tanto nos níveis de programação, quanto nos de monitoramento e avaliação físico-orçamentária, incluindo todas as fontes de receitas e não apenas aquelas vinculadas ao orçamento da unidade

gestora e às transferências de outros órgãos federais. As despesas operacionais foram classificadas em três classes, segundo o processo de negociação e de acompanhamento da execução.

### **Recursos POM**

Com as devidas adequações, o que antes era denominado genuinamente de recursos do tesouro, passou a denominar-se POM<sup>51</sup>, receita que incorporou todas as possíveis fontes de recursos utilizados pela organização oriundos do PPA – Fiocruz, e negociados colegiadamente no CD - Conselho Deliberativo da Fiocruz, de acordo, com as prioridades dos Planos, que envolvem duas fontes principais de receita:

- *Uma fonte LOA, que distribui o teto orçamentário constituído pelos recursos genuínos de fonte 150(tesouro); e*
- *A complementação extra-orçamentária variável, originada em um pequeno percentual da previsão de ingressos de outras fontes, através de convênios e portarias (Fundo Fiocruz) (Fiocruz, 2005:31).*

### **Recursos Extra-POM**

Os recursos classificados como extra-pom são oriundos de outras fontes de receitas, alocados ou não a uma unidade da Fiocruz (fonte 250 da LOA e recursos de transferências federais), destinados a projetos e objetivos pré-determinados e específicos, oriundos de fontes de financiamento do tesouro de origem complementar, destinados, também, ao cumprimento de emendas parlamentares (Fiocruz, 2005).

### **Recursos Fiotec**

São receitas oriundas de captação, via Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde -Fiotec, através de projetos, elaborados, realizados e gerenciados pelas unidades da Fiocruz, segundo critérios especificamente estabelecidos para o aprimoramento das atividades de saúde pública, vinculadas à missão institucional da instituição.

---

<sup>51</sup> O termo POM foi preservado para denominar os tetos orçamentários de cada uma das unidades da Fiocruz, que são estabelecidos de forma colegiada, por deliberação do Conselho Deliberativo (Fiocruz, 2005)

## **As Mudanças do Processo de Avaliação Institucional da Fiocruz**

Diante do conceito de gestão baseado em Orçamento-Programa utilizado pelo Sistema de Planejamento Federal, em que predomina o *modus operandi* da administração gerencial, por se trabalhar dando ênfase à obtenção de produtos e resultados, a Fiocruz fortaleceu seu modelo interno, através de um árduo trabalho interno e reviu: *os laços estabelecidos entre os elementos implicados na formulação do Plano Anual da Fiocruz, desde a situação-problema a ser resolvida, até os resultados esperados com as ações. Este caminho possibilitou, então, pensar nas informações e indicadores necessários para se monitorar e avaliar aqueles elementos que constituem o plano* (Fiocruz, 2005:14).

Segundo Fiocruz (2005), analisar os recursos empregados com os produtos gerados conduz aos indicadores de eficácia e eficiência. Quanto aos indicadores de efetividade, a organização considera os fatores da análise da situação-problema, dos clientes ou público-alvo, dos objetivos e os resultados esperados, ou seja, esses indicadores demonstram o quanto se avançou direta ou indiretamente, para reduzir ou eliminar a causa-problema.

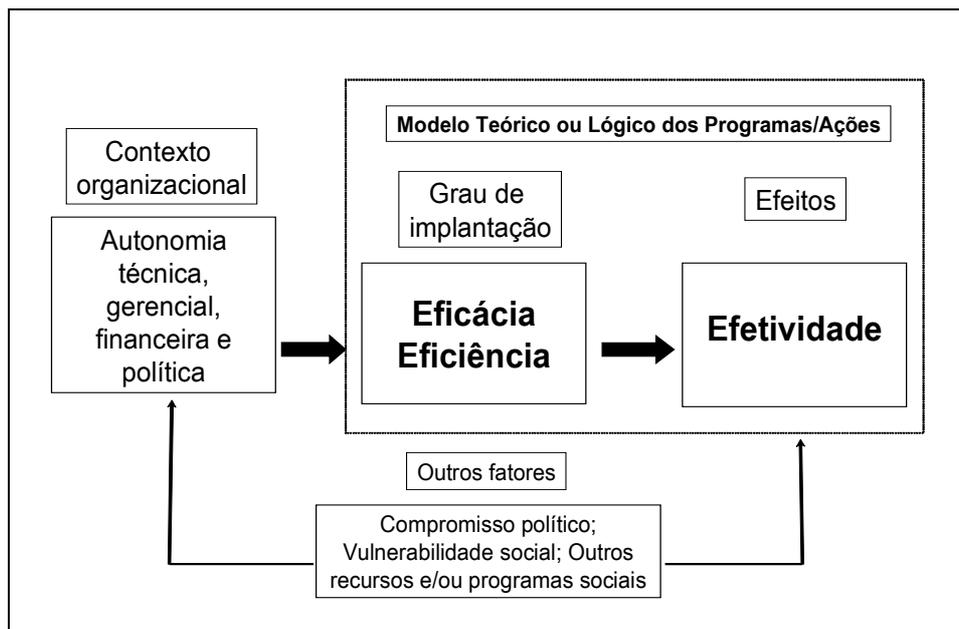
Os modelos teóricos, descritos pelas figuras 1.8 e 1.9, para avaliação da implementação de um plano, utilizados pela Diplan na descrição, escolha e definição dos indicadores de desempenho da Fiocruz, que foram construídos para o PPA-Fiocruz, foram utilizados de início em 2005, em diversas reuniões do Fórum de Planejamento da Instituição (Fiocruz, 2005).

Para a Fiocruz o processo de definição, implantação e validação dos indicadores é uma tarefa de médio e/ou longo prazo, pois requer períodos para apuração dos resultados.

Segundo a Diplan, o processo de avaliação comparativa deve se concluir, com os resultados de 2006, o que deve ser considerado como um desenvolvimento e avanço corporativo, pois as recomendações do Tribunal de Contas da União e da Controladoria Geral da União, datam de 2002; e no final de 2005 a organização dispôs de um rol de indicadores que foram efetivamente aplicados em sua gestão.

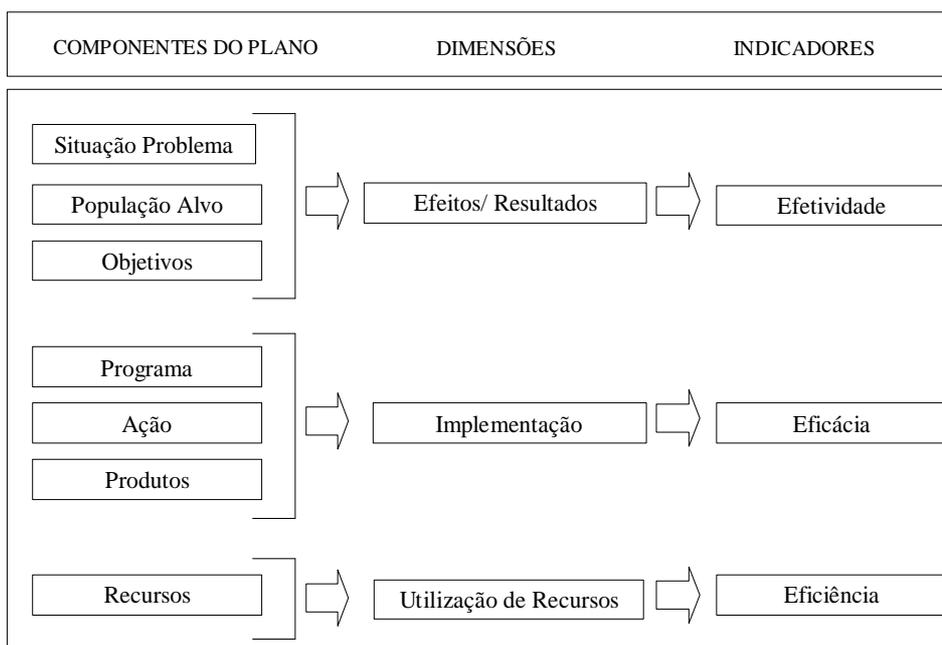
Uma relação de mais de 30 indicadores foi desenvolvida pela Diplan, em parceria com as unidades, sendo utilizados pela Fiocruz para aferir seus resultados no ano de 2005. Essa listagem foi publicada na íntegra no relatório de gestão do respectivo ano. O estudo se limitou a apresentar alguns deles, no Quadro 1.1, para melhor ilustrar a evolução dos modelos.

**Figura 1.8**  
**Modelo Teórico para Avaliação de Programas**



Fonte: Fiocruz, 2005:15

**Figura 1.9**  
**Modelo para definição dos Indicadores do PPA–Fiocruz 2005**



Fonte: Fiocruz, 2005:15

A figura 1.10 descreve os elementos para a composição de um dos indicadores utilizados na Fiocruz, em 2005, que visa medir o programa de Ciência e Tecnologia em Saúde e a ação de Desenvolvimento Tecnológico de Insumos Estratégicos em Saúde.

**Figura 1.10**

**MATRIZ LÓGICA PARA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO DO DESEMPENHO  
PROGRAMA: CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM SAÚDE (EXEMPLO)**

<b>Situação problema (desafio)</b>	Inadequação tecnológica e elevada dependência de importação de insumos e produtos de saúde, resultando em preços elevados e redução da oferta à população, com conseqüente dificuldade de acesso.
<b>AÇÃO DO PPA</b>	<b>1. Desenvolvimento Tecnológico em Insumos Estratégicos em Saúde</b>
<b>Grupos-alvo</b>	Ministério da Saúde; Secretarias Estaduais de Saúde; Secretarias Municipais de Saúde; unidades de saúde do SUS; indústria
<b>Recursos críticos</b>	Recursos financeiros; equipamentos de alta tecnologia; recursos humanos especializados; insumos
<b>Produtos (PEF/SIIG)</b>	<b>1. Produto desenvolvido</b> 1.1 Fármaco desenvolvido 1.2 Vacina desenvolvida 1.3 Reagente para diagnóstico desenvolvido
<b>INDICADORES DE EFICÁCIA</b>	<b>1. Produtos (por tipo) desenvolvidos em relação ao número de projetos em andamento</b> <b>2. Produtos colocados no mercado em relação ao número de produtos desenvolvidos</b> <b>3. Evolução (no tempo) do nº de projetos em DT em andamento</b> <b>4. Nº de patentes</b>
<b>INDICADORES DE EFICIÊNCIA</b>	<b>1. Custo por produto desenvolvido</b>
<b>Resultados esperados</b>	Novos insumos de saúde de consumo individual ou coletivo, desenvolvidos e colocados no mercado nacional ou internacional
<b>Objetivos de médio e longo prazos</b>	Redução da dependência de insumos de saúde, redução dos preços e aumento do acesso da população à tecnologias de saúde
<b>INDICADORES DE EFETIVIDADE</b>	<b>1. Índice de substituição de importações de produtos de saúde</b> <b>2. Gasto público com os insumos de saúde que são produzidos na Fiocruz, em relação ao gasto público total com estes insumos</b>

(Fonte: Fiocruz, 2005, p. 16)

### Quadro 1.1 - Indicadores transcritos do Relatório de Gestão da Fiocruz / 2005.

<b>Indicador 1: Pesquisa Realizada por Pesquisador Doutor</b>	
<b>Descrição:</b> Orienta sobre a produtividade dos pesquisadores na Fiocruz. É um indicador de produtividade.	
<b>Tipo:</b> Eficiência	
<b>Ação:</b> Pesquisas Clínicas, Epidemiológicas e em Ciências Biológicas, Humanas e Sociais aplicadas à Saúde na Fiocruz.	
<b>Fórmula:</b> Total de pesquisas publicadas no período / total de pesquisadores doutores	
<b>Responsável pelo Cálculo:</b> DIPLAN	
<b>Fonte de Dados:</b> Relatórios de Execução Física, extraídos do sistema de informação da Fiocruz - Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG) e Diretório de Grupos de Pesquisa do CNPq, Censo 2004.	
<b>Cálculo:</b> 2956 pesquisas publicadas / 892 doutores	<b>3,31</b>

<b>Indicador 2: Gasto Médio por Pesquisa Realizada</b>	
<b>Descrição:</b> Indica a relação entre o valor total despendido na ação de pesquisa e o total de pesquisas realizadas	
<b>Tipo:</b> Eficiência	
<b>Ação:</b> Pesquisas Clínicas, Epidemiológicas e em Ciências Biológicas, Humanas e Sociais aplicadas à Saúde na Fiocruz	
<b>Fórmula:</b> Valor total despendido na ação de pesquisa / total de publicações em revistas indexadas e não indexadas realizadas	
<b>Responsável pelo Cálculo:</b> DIPLAN	
<b>Fonte de Dados:</b> Relatórios de Execução Física extraídos do sistema de informação da Fiocruz - Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG) e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)	
<b>Cálculo:</b> R\$ 76.994.208 / 2956 pesquisas publicadas	<b>R\$ 26.046,76</b>

<b>Indicador 4: Variação Percentual Anual do Número de Patentes Depositadas</b>	
<b>Descrição:</b> Orienta sobre a capacidade de inovação das pesquisas de desenvolvimento tecnológico realizadas na Fiocruz.	
<b>Tipo:</b> Efetividade	
<b>Ação:</b> Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Insumos em Saúde e Desenvolvimento Tecnológico e Inovações em Métodos e Processos em Saúde Pública	
<b>Fórmula:</b> (Número de patentes depositadas pela Fiocruz em 2005 - Número de patentes depositadas pela Fiocruz em 2004) X 100 / Número de patentes depositadas em 2004	
<b>Responsável pelo Cálculo:</b> DIPLAN	
<b>Fonte de Dados:</b> Relatórios de Execução Física, extraídos do sistema de informação da FIOCRUZ (SIIG) e dados da Coordenação de Gestão Tecnológica (GESTEC)	
<b>Cálculo:</b> [(33-14) / 14] X 100	<b>135,71%</b>

**Observação:** Entende-se por Patentes Depositadas os depósitos realizados no Brasil e no exterior

<b>Indicador 6: Variação percentual anual do número de patentes concedidas</b>	
<b>Descrição:</b> Orienta sobre a capacidade de inovação das pesquisas de desenvolvimento tecnológico na Fiocruz.	
<b>Tipo:</b> Efetividade	
<b>Ação:</b> Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Insumos em Saúde e Desenvolvimento Tecnológico e Inovações em Métodos e Processos em Saúde Pública	
<b>Fórmula:</b> (Número de patentes concedidas à Fiocruz em 2005 - Número de patentes concedidas à Fiocruz em 2004) X 100 / Número de patentes concedidas em 2004	
<b>Responsável pelo Cálculo:</b> DIPLAN	
<b>Fonte de Dados:</b> Relatórios de Execução Física, extraídos do sistema de informação da Fiocruz - Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG) e dados da Coordenação de Gestão Tecnológica (GESTEC)	
<b>Cálculo:</b> [(2-7) / 7] X100	<b>-71,43%</b>

Observação: **Entende-se por Patentes concedidas aquelas realizadas no Brasil e no exterior**

<b>Indicador 17: Variação Percentual Anual do número de unidades farmacêuticas produzidas</b>	
<b>Descrição:</b> Orienta sobre a expansão da atividade de produção de medicamentos, fármacos e fitoterápicos na Fiocruz e, conseqüentemente, sobre a maior disponibilidade desses bens à população.	
<b>Tipo:</b> Eficácia	
<b>Ação:</b> Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos	
<b>Fórmula:</b> (Total unidades farmacêuticas produzidas em 2005 – Total de unidades produzidas em 2004) x 100 / Total de unidades produzidas em 2004	
<b>Responsável pelo cálculo:</b> DIPLAN	
<b>Fonte:</b> Registros da atividade de produção Relatório de Execução Física extraídos do sistema de informação da Fiocruz (PO&M) e do Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG)	
<b>Cálculo:</b> [(2.328.910.246 - 1.101.828.290) X 100 / 1.101.828.290]	<b>111,37%</b>

<b>Indicador 18: Custo médio da produção de medicamentos</b>	
<b>Descrição:</b> Orienta sobre a utilização dos recursos, como mão-de-obra, insumos, manutenção de equipamentos para a realização de atividades de produção de medicamentos. É um indicador de produtividade.	
<b>Tipo:</b> Eficiência	
<b>Ação:</b> Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos	
<b>Fórmula:</b> Custo total * despendido na produção de fármacos, medicamentos e fitoterápicos/ total de unidades farmacêuticas produzidas	
<b>Responsável pelo cálculo:</b> DIPLAN	
<b>Fonte:</b> Farmanguinhos e Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)	
<b>Cálculo:</b> R\$ 67.285.767, 55 / 2.328.910.246	<b>R\$ 0,03</b>

**Observação:** \* O Custo total da produção inclui mão-de-obra, insumos, manutenção de equipamentos, mas não inclui aquisição de medicamentos em outros laboratórios para o Programa de Saúde da Família (PSF).

Fonte: Fiocruz, 2005, p.17 – 27

## Fotografia Situacional de Farmanguinhos

### Histórico

Na década de 50, o Ministério da Saúde (MS), visando o combate às endemias rurais, criou o Departamento Nacional de Endemias Rurais (DNERu)<sup>52</sup>, composto por diversos órgãos como: o Núcleo de Pesquisas da Guanabara, Centro de Pesquisas René Rachou (MG), Núcleo de Pesquisas da Bahia e Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães (PE), dentre os quais o Serviço de Produtos Profiláticos (SPP), que tinha por objetivo preparar medicamentos, inseticidas, rodenticidas e outros produtos necessários para as diversas campanhas profiláticas (COC, 2006).

Aos laboratórios do DNERu, competia gerar conhecimentos, realizar pesquisas e estudos sobre as seguintes doenças: malária, leishmaniose, doença de Chagas, peste, brucelose, febre amarela, esquistossomose, filariose e outras endemias brasileiras, que assolavam as atividades rurais e produtivas do país. Sob a gestão do SPP, em 21 de maio de 1958, foi inaugurado o Laboratório de Produção de Medicamentos (LPM) (COC, 2006).

Mediante a criação da SUCAM - Superintendência de Campanhas de Saúde Pública<sup>53</sup>, resultado da fusão do DNERu (Núcleo Central da Guanabara) e das Campanhas de Erradicação da Varíola e da Malária, os demais institutos (INERus), foram integrados à recém criada Fundação Instituto Oswaldo Cruz (Fiocruz)<sup>54</sup> (COC, 2006).

Com a incorporação dos INERus à Fiocruz, o Serviço de Produtos Profiláticos (SSP)<sup>55</sup>, foi integrado ao Departamento de Soros e Vacinas do IOC, Departamento este que deu origem ao Instituto de Produção de Medicamentos – IPROMED (COC, 2006).

O IPROMED, junto com os laboratórios farmacêuticos subordinados ou vinculados aos Ministérios da Marinha, do Exército, da Aeronáutica, da Saúde, do Trabalho, Previdência Social e os conveniados, passaram a constituir o sistema oficial de

---

<sup>52</sup> Lei n.2743 de 06 de março de 1956

<sup>53</sup> Decreto n. 66.623 de 22 de maio de 1970

<sup>54</sup> Decreto n. 66.624 de 22 de maio de 1970.

<sup>55</sup> Decreto n.74.891 de 13 de novembro de 1974

produção<sup>56</sup>, integrado à CEME – Central de Medicamentos, criada em 1971<sup>57</sup>.

Em maio de 1976, o IPROMED foi extinto. Em seguida, foram criadas duas unidades, a primeira, o Laboratório de Tecnologia em Produtos Biológicos de Manguinhos, atual Instituto de Tecnologia e Imunobiológicos (Bio-Manguinhos) e a outra unidade, o Laboratório de Tecnologia em Quimioterápicos de Manguinhos, atualmente denominado Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos), sendo que ambos integram o corpo atual de unidades técnico científicas da Fiocruz (Azevedo, e col. 2002).

O Instituto de Tecnologia de Fármacos (Farmanguinhos) foi criado com o objetivo de minimizar a dependência do país de produtos (medicamentos) fabricados no exterior (Azevedo, e col. 2002).

### **Atualidades de Farmanguinhos**

Atualmente, o instituto possui uma sólida base científico-tecnológica e produtiva nas áreas de síntese de fármacos, produtos naturais, farmacológicos e desenvolvimento analítico e farmacotécnico, sendo considerado o maior laboratório oficial do país, integrante de uma rede composta por 16 (dezesesseis) laboratórios públicos no Brasil (Fiocruz, 2005).

Em 2005, contribuiu com 36% das aquisições totais de unidades farmacêuticas (medicamentos)<sup>58</sup> feitas pelo Ministério da Saúde e projeta-se como um centro de excelência na área de produção de medicamentos e farmacêutica (Fiocruz, 2005).

Dispõe de uma excelente imagem e reconhecimento nacional e internacional, pelas políticas defendidas perante o Governo Federal, a comunidade científica, e organismos internacionais, como a OMS/ONU, principalmente pela forma aguerrida com que tratou o combate às doenças negligenciadas<sup>59</sup> (Fiocruz, 2001-2004).

---

<sup>56</sup> Decreto n. 71.205 de 04/10/71.

<sup>57</sup> Pelo Decreto de n. 68.806 de 25/06/71.

<sup>58</sup> **Fonte:** Relatório de Atividades da Fiocruz de 2005.

<sup>59</sup> **Doenças Negligenciadas:** consideramos que o termo abrange AIDS – síndrome da imunodeficiência adquirida, dengue, hepatite c, leishmaniose, tuberculose, malária, doença do sono, chagas e o cólera, que afligem preferencialmente ou exclusivamente os países em desenvolvimento.

Farmanguinhos/Fiocruz contribui decisivamente, como agente regulador do Estado, na busca de reduzir as despesas do Ministério da Saúde, dos Estados e Municípios, com o objetivo de atender aos programas estratégicos do Ministério da Saúde, que visam permitir um maior acesso a medicamentos, tanto pela população, como pelo SUS, além de contribuir e atender demandas emergenciais no país e no exterior (Farmanguinhos, 2007).

O crescimento significativo da demanda por medicamentos e a falta de recursos para suportá-la, fizeram com que a contribuição dos laboratórios públicos oficiais se tornasse crítica e decisiva para os programas e ações do SUS e do Ministério da Saúde. Esses laboratórios oficiais têm como responsabilidade o suprimento de medicamentos; ser referência no custo da análise da produção de medicamentos; garantir a produção do medicamento, caso haja necessidades profundas na saúde pública do país; desenvolver tecnologia farmacêutica através da criação, aquisição e transferência de tecnologia; desenvolver recursos humanos; pesquisar novos medicamentos, com foco especial naqueles relacionados às doenças negligenciadas; e dar suporte à regulação de medicamentos comercializados.

**A Missão** da unidade:

*Farmanguinhos produz medicamentos para atender aos programas estratégicos do Ministério da Saúde que são distribuídos gratuitamente à população pelo Sistema Único de Saúde (SUS), além de atender demandas emergenciais em todo o país e no exterior. Referência mundial por atuar na regulação de preços no mercado de anti-retrovirais, Farmanguinhos também transfere tecnologia a países em desenvolvimento. Com produção de qualidade, em larga escala, Farmanguinhos é o laboratório oficial do governo. A redução de custo proporcionada aos cofres da União permite que mais Brasileiros tenham acesso aos programas de saúde pública (Farmanguinhos/Missão, 2005).*

O **Foco** de trabalho apontado é: *Garantir a disponibilidade de medicamentos essenciais à população.* (Farmanguinhos,2005).

A **Visão**, em 2007 é de: *Ser referência, como centro de excelência em medicamentos, na produção de medicamentos e desenvolvimento tecnológico de formulações farmacêuticas e farmoquímicas.* (Farmanguinhos, 2005).

O Instituto tem como meta ser um centro de referência em pesquisa, tecnologia, inovação e na produção de medicamentos. Uma de suas estratégias é promover parcerias com setores públicos e privados para a produção de fármacos oriundos de plantas ou síntese química e para o desenvolvimento tecnológico em novas formulações farmacêuticas, a serem patenteados ou não (Farmanguinhos,sítio, 2007).

Em 2005, Farmanguinhos declarou esperar possuir uma capacidade de produção instalada, estimada, em 4,5 bilhões de unidades farmacêuticas<sup>60</sup>, até março de 2006. Nos últimos anos, houve uma expectativa de crescimento acentuado em sua produção, principalmente motivada, pelo início do funcionamento do CTM – Complexo Tecnológico de Medicamentos, que incorporou novos produtos para atender as demandas do SUS, ou seja, diretamente às secretarias, fundos e institutos estaduais e municipais de saúde, como pode ser visto na tabela 1.1 e no Gráfico 1.1.

Dentro de seu *portfolio* de produtos encontram-se: Analgésicos, Anti-maláricos, Ansiolíticos, Antimicóticos, Antianêmicos, Antiparasitários, Antibacterianos, Antiulcerativos, Antibióticos, Antiviróticos, Antigotosos, Anti-hipertensivos, Antiinflamatórios, Anticonvulsivos, Antidiabéticos, Corticóides, Diuréticos, Hansenostáticos, Neurolépticos, Tuberculostáticos e medicamentos para o aparelho cardiovascular, disponibilizados em cápsulas, bisnagas e comprimidos<sup>61</sup>.

**Tabela 1.1**  
**Evolução da Produção de Medicamentos – Farmanguinhos**  
**Período de 1997 – 2005**

Ano	Unidades Farmacêuticas
<b>1992</b>	53.000.000
<b>1993</b>	157.000.000
<b>1994</b>	243.000.000
<b>1995</b>	286.000.000
<b>1996</b>	391.000.000
<b>1997</b>	169.583.750
<b>1998</b>	255.151.606
<b>1999</b>	331.909.940
<b>2000</b>	563.372.580
<b>2001</b>	789.118.980
<b>2002</b>	1.375.168.190
<b>2003</b>	1.707.350.620
<b>2004</b>	1.187.595.220
<b>2005</b>	2.324.556.303

Fonte: Far-Manguinhos 2006

Os medicamentos produzidos, como parte da Política Nacional de Medicamentos, do Ministério da Saúde, visam garantir o tratamento eficaz das populações mais pobres atendendo a boa parte da rede de saúde pública e aos seguintes programas do Ministério

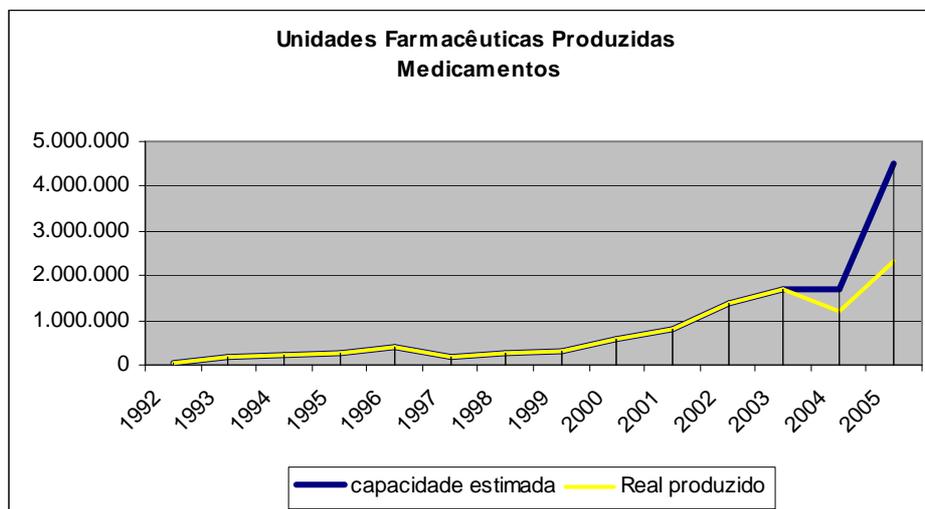
---

<sup>60</sup> Fonte: Farmanguinhos, 2005 - Projeção de capacidade, mantendo-se todas as linhas de embalagem. (No entanto, em entrevista recente com a Direção da Unidade essa capacidade foi readequada em razão da não conclusão do processo de transferência da linha de produção que ficava no Campus de Manguinhos, o que obrigou o instituto a rever sua capacidade instalada para os próximos anos.

<sup>61</sup> Fonte : Relatório de Atividades da Fiocruz, 2005, p.48.

da Saúde: Farmácia Popular do Brasil, Saúde da Família (PSF), Hipertensão, Saúde da Mulher, Endemias Focais, Hanseníase, Pneumologia Sanitária, DST/Aids, Assistência Farmacêutica Básica, Alimentação e Nutrição e Multidrogas (Fiocruz, 2005).

**Gráfico 1.1**  
**Evolução da Capacidade Instalada X Real Produção de Medicamentos 1992 – 2005**



Fonte: Farmanguinhos/2005<sup>62</sup>

Os principais programas atendidos pela unidade, em volume de produção, podem ser identificados, sendo os principais programas os de: Hanseníase, Anti-maláricos, Pneumologia Sanitária, Filariose, DST/AIDS, Saúde da Família; Programa da Seca/Nutrição (Alimentação e Nutrição) (Fiocruz, 2005).

Desde 1998, presta ao Ministério da Saúde suporte técnico para o desenvolvimento de uma política de saúde pública eficaz e equitativa. Até 2005, o instituto produzia nove dos 17 (dezessete) medicamentos que compõem o coquetel para pacientes portadores de HIV/Aids, desses, (08) oito já não possuem mais patentes, ou há acordos de cessão ao Brasil, pelas empresas multinacionais, o que permite à Fiocruz adquirir as matérias-primas e fabricar os medicamentos<sup>63</sup>.

A contribuição da Fiocruz e o papel atuante do Ministério da Saúde fizeram com que o custo anual do tratamento de um paciente caísse de US\$ 4,7 mil em 2000 para US\$ 2,5

<sup>62</sup> A fonte dos dados estão vinculadas ao Relatório Sintético da Gestão 2003-2005. Pela pesquisa realizada, já nos anos de 2002 e 2003 o instituto tercerizou parte de sua produção para atender as demandas do Ministério como demonstrado no gráfico 1.2.

<sup>63</sup> Fonte : Relatório de Atividades da Fiocruz ,2005

mil em 2002, sendo apontado como referência mundial no combate ao HIV/Aids (Fiocruz 2001-2004).

Além de todos os compromissos com o MS, Farmanguinhos é um dos laboratórios oficiais responsáveis pelo abastecimento de produtos do **Programa de Farmácia Popular**<sup>64</sup> do Brasil, do qual participa ativamente através da produção e distribuição de medicamentos.

### **Estrutura Organizacional**

Farmanguinhos, segundo Mintzberg (2003), pode ser classificada como uma **burocracia mecanizada**, pois tem como principal mecanismo de coordenação a padronização dos processos de trabalho e como parte-chave da organização a tecnoestrutura. Existe porém na unidade, uma sobreposição e uma presença marcante da **adhocracia**, em razão da forte incorporação das áreas de inovação, pesquisa e ensino, em suas atividades, ações essas coordenadas por uma vice-diretoria composta por inúmeros laboratórios, inclusive com as áreas de ensino de pós-graduação.

A Estrutura Organizacional de Farmanguinhos, no período 2001-2005, foi revista em (03) três diferentes momentos, um deles, na gestão que perdurou até o período de 2003, em que se localiza claramente o Núcleo de Planejamento e Gestão de projetos; a segunda revisão da estrutura que perdurou até o final de 2005; e agora o terceiro momento, em 2006, que recentemente culminou com as discussões promovidas pela Presidência e suas unidades no V Congresso Interno.

Após a realização da plenária extraordinária do V Congresso Interno da Fiocruz, que tratou das diretrizes para a adequação da estrutura organizacional da FIOCRUZ, estabeleceu-se que as unidades integrantes da instituição deveriam dispor de uma nova proposta de organização, baseada na estrutura atual conforme Anexo 13, dentro das

---

<sup>64</sup> A Fiocruz é a responsável pela execução do programa do governo federal - **Farmácia Popular do Brasil**, que visa ampliar o acesso do cidadão brasileiro aos medicamentos básicos e essenciais, com o objetivo de reduzir os preços dos medicamentos, para diminuir as despesas domésticas. As aquisições dos medicamentos do Programa são realizadas, pela Fiocruz, diretamente dos Laboratórios Farmacêuticos Públicos, ou do Setor Privado, sempre quando necessário e os disponibiliza a baixo custo para as Farmácias Populares. Desde março de 2006, os medicamentos exclusivamente de hipertensão e diabetes foram disponibilizados nas drogarias e farmácias privadas cadastradas, oferecendo preços até 90% menores dos praticados pelo mercado de empresas não cadastradas. O objetivo do Programa é atingir a um segmento da população que não faz uso do SUS, porém apresenta dificuldades para adquirir e manter o tratamento continuado, em razão dos altos custos dos medicamentos.

diretrizes estabelecidas e mediante amplo debate interno, para atender a missão da unidade, bem como a missão da corporação – Fiocruz.

O novo conceito de flexibilidade e horizontalidade foram estimulados para as unidades da Fiocruz e Farmanguinhos ao final de 2005 e após várias discussões chegou a proposta de estrutura organizacional para a gestão de 2006-2009. como descrito no anexo 14.

## **Do Cenário, às Estratégias e ao Sistema de Planejamento de Farmanguinhos.**

### **Do Cenário:**

A indústria da saúde é identificada como responsável por ser uma forte fonte de geração de renda, de investimentos e de empregos para o país. É geradora de inovações e de conhecimento estratégico para a terceira revolução tecnológica, no contexto da era da globalização assimétrica (Gadelha, 2006).

Nesse contexto, está presente, uma forte interdependência econômica, política e institucional entre a indústria e os serviços de saúde, sendo um setor que articula a lógica econômica com a lógica sanitária (Gadelha, 2006).

*A indústria farmacêutica é identificada como oligopólio diferenciado baseado na ciência (Gadelha 1990, p.7)<sup>65</sup> que possui potencial para envolver todos os produtos de origem química e biológica em saúde, tendo como principais estratégias competitivas associadas: as inovações radicais e incrementais, P&D, marketing, patentes, cópias, genéricos, métodos e similares (Gadelha, 2003).*

Para Gadelha, 2003, o setor nos últimos tempos tem sofrido transformações resultantes de mudanças no interior do oligopólio, que envolvem fortes pressões sobre a competição setorial, na direção e no ritmo das atividades de inovações e das novas estratégias de marketing e comercialização. O autor destaca que existe:

---

<sup>65</sup> Apud Gadelha 2003:7, pois, segundo o autor: *Constitui um oligopólio diferenciado, porque o principal fator competitivo é o lançamento de novos produtos no mercado, sendo as economias de escala e os custos fatores menos relevantes. É baseado na ciência porque a fonte essencial da diferenciação de produtos são os novos conhecimentos gerados a partir da infra-estrutura de C&T e das atividades de P&D das firmas.*

*...aumento da concentração no mercado mundial, exemplificada pelas tecnologias; pressões por parte dos governos e outras organizações de saúde no sentido de controle de gastos e de preços; maior conscientização da população demandante de medicamentos; mudanças nos perfis de consumo (transições epidemiológicas); criação de novos mercados; e competição com drogas genéricas (Gadelha, 2003:7).*

Essas tendências produzem pressões contínuas e permanentes, para a geração de inovações e o aumento do padrão competitivo do setor.

Farmanguinhos é um laboratório oficial inserido no setor público produtivo de um país da América do Sul, em desenvolvimento, carente de fortalecer sua infra-estrutura para alavancar seu desenvolvimento e crescimento econômico social. Existe, no país uma grande escassez de recursos financeiros e dificuldades para obter acesso a eles, principalmente, para destiná-los a investimentos em P&D. Os recursos humanos, locais, qualificados, também, são difíceis de se encontrar, o que reflete uma grande inversão proporcional ao que se apresenta nos países e nas organizações do primeiro mundo (Khanna & Palepu, 2006).

### **Das Estratégias**

Mesmo diante deste contexto da indústria mundial e nacional da saúde, ao longo da década de 90 e nos últimos anos, Farmanguinhos foi estruturado ano após ano, aperfeiçoando suas estratégias e adequando-as a uma nova lógica e a um novo posicionamento estratégico, pois também, se baseiam na ciência e na inovação tecnológica para alavancar seus resultados. Segundo um dos depoimentos:

*...a primeira estratégia delineada e alcançada foi voltar o olhar para quem a unidade ia servir, o seu comprador e este era o Ministério da Saúde,..... se considerava extremamente estratégico para que você conseguisse resgatar uma atividade produtiva que se mantivesse contínua, que não tivesse falhas e que possibilitasse você reinvestir o excedente econômico para reconstruir...(depoimento 6).*

Uma segunda estratégia utilizada foi transformar Farmanguinhos, em um dos instrumentos essenciais para a política de Estado, através da qual seus produtos deveriam ser classificados como estratégicos pelo governo, de modo a atingir um segmento da população, pertencente à camada mais pobre, com o intuito de ampliar o acesso a medicamentos, e permitir uma melhora da qualidade de vida desses cidadãos.

Em relação a estas estratégias, Farmanguinhos tem se organizado brilhantemente, nos últimos 14 anos. Promoveu seu crescimento e principalmente procurou evitar a disputa direta com as companhias multinacionais da indústria farmacêutica, atuando em nichos e oportunidades de negócios específicos, o que lhe permitiu explorar seus pontos fortes e contribuir para a redução das despesas em saúde, minimizando a dependência nacional de produtos importados, no atendimento às demandas da sociedade.

Segundo um dos entrevistados, como estratégia inicial, o primeiro *portfolio* de produtos da unidade, após a sua reestruturação na década de 90, foi atender as doenças negligenciadas. Passou então a cobrir o campo das doenças que constituíam o famoso Programa da Saúde da Família, do Ministério da Saúde, pois estes medicamentos eram adquiridos e distribuídos de forma centralizada.

Muitos desafios foram se apresentando e sendo considerados essenciais para o instituto, principalmente, os empresariais, que abordavam questões como, por exemplo, a introdução de uma nova cultura organizacional, uma nova lógica e infra-estrutura fabril, o fortalecimento e reestruturação da gestão de recursos humanos, a melhoria da eficiência operacional de todos os setores da organização (seleção e recrutamento, melhoria da produtividade da organização, perfil dos profissionais, P&D, e o aumento de pessoal), tudo isso, para reverter o quadro existente na organização, naquele período.

Segundo o depoimento 6, a introdução da produção de medicamentos pertencentes ao coquetel de HIV/Aids foi considerada como uma janela de oportunidade, originária do Ministério da Saúde, advinda de uma proposta clara para que a Fiocruz/Farmanguinhos atendesse ao desafio de fortalecer o programa de Aids, em razão de que o volume de pacientes atendidos era pequeno, mas as demandas, as pressões sociais e judiciais estavam crescendo. A produção desses medicamentos contribuiu, e muito, para a redução tanto dos gastos em medicamentos como do alto custo do tratamento nessa área.

Farmanguinhos desenvolveu as principais linhas de produtos não patenteados de Aids, que ficaram de fora da aprovação na lei de patentes, o que foi decisivo para o programa.

Nos últimos anos, a unidade, estabeleceu sua estratégia competitiva fundamentada em três lógicas ou pontos fortes, que convergem para um único sentido: *o da redução de*

*preços de medicamentos essenciais, como forma de ampliar sua participação nos programas governamentais de assistência farmacêutica, mantendo, no entanto, o pressuposto de qualidade (Mandelli, 2004. p.24).*

Para Mandelli, 2004 a estratégia baseada na ênfase em custos foi a primeira lógica, pois associa a estratégia de redução de custos, na produção dos medicamentos antiretrovirais, que compõe o coquetel de HIV/Aids.

A segunda lógica estaria na estratégia de fazer valer a diferença, pois o fato de ser um laboratório oficial e representar o Estado, como agente regulador de mercado, permitiu à unidade *negociar e reduzir preços dos medicamentos da indústria farmacêutica detentoras de patentes, numa eventual e necessária aplicação de licença compulsória, mecanismo previsto na lei brasileira de propriedade industrial (Lei de Patentes) (Mandelli, 2004. p. 25).*

E por fim, a terceira lógica seria a de manter e intensificar o desenvolvimento tecnológico e da produção de medicamentos negligenciados pelo setor privado, em razão da baixa perspectiva de retorno financeiro sobre os investimentos que os produtos apresentam para o setor de mercado na indústria farmacêutica (Mandelli, 2004).

Os investimentos em projetos de P&D, em Farmanguinhos, tiveram foco no desenvolvimento tecnológico para a produção de medicamentos fitoterápicos, que utiliza a rica biodiversidade nacional e que oferece excelentes oportunidades terapêuticas para pacientes do SUS (Fiocruz 2001-2004).

Outros projetos foram relacionados à formação de um banco de germoplasma para plantas medicinais e a constituição de uma coleção de extratos vegetais de referência, projetos que visam a identificar novos princípios ativos com atividade antimicrobiana e moléculas bioativas para tratamento sintomático do dengue (Fiocruz 2001 -2004)

Estratégias vinculadas a parcerias também foram desenvolvidas, pela Fiocruz e Farmanguinhos, no período, para projetos de engenharia reversa, com o intuito de repassar tecnologia para as indústrias farmoquímicas nacionais, e assim fortalecer, o setor privado e o complexo da saúde, a fim de proporcionar maior compromisso dos fornecedores de insumos. Insumos esses, necessários à produção e o desenvolvimento da vantagem competitiva dos produtos da unidade, da Fiocruz e dos Laboratórios oficiais Brasileiros. O que caracteriza Farmanguinhos como um dos importantes atores no cenário do Sistema Nacional de inovações, em saúde (Fiocruz, 2001-2004)

Parcerias com a OMS e com organizações de países do hemisfério sul e da comunidade Européia, foram estratégias, que possibilitaram, que a unidade integrasse a DNDi (*Drugs for Neglected Diseases Initiative*), com essa iniciativa Farmanguinhos acabou sendo o responsável pelo projeto FACT (*Fixed-dose artesunate-based combination therapies for malaria*), que tem como objetivo o desenvolvimento de combinações fixas de medicamentos

antimaláricos (*artesanato + cloridrato de mefloquina*), estando previsto as seguintes fases da pesquisa, que visam verificar novas as apresentações farmacêuticas, validar o processo de fabricação e de testes clínicos em voluntários sadios na Universidades Sains, na Malásia e na Universidade de Mahidol, na Tailândia (Fiocruz-2001-2004).

Baseado em um outro ator da pesquisa, pode-se apurar que as estratégias estabelecidas em Farmanguinhos, até 2003, tinham foco em resultados, com vistas a atender o cliente - o Ministério da Saúde, tornando-se altamente produtiva, em termos de unidades farmacêuticas produzidas, o que possibilitou utilizar ao máximo a sua capacidade instalada, proporcionando retorno dos investimentos e assim permitindo o crescimento da produção, da força de trabalho e o incremento das atividades de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico.

No entanto, a pesquisa permite verificar que, em razão dos expressivos resultados da unidade no cenário nacional e mundial, fez com que grandes expectativas fossem geradas, estimulando altas demandas pulverizadas, e até certo ponto desordenadas, por parte do seu principal cliente, conforme afirma um dos atores “... *eu digo desordenado, porque pela própria ótica do ministério: hoje quer uma coisa, amanhã quer outra...*” (depoimento 6), resultou que as estratégias para atendê-lo também fossem promovidas de forma desordenada e diversificada, mas que visaram garantir a superação dos desafios e gerar resultados significativos para a Fiocruz.

Nos anos de 2004 e 2005, Farmanguinhos teve pela frente grandes desafios, que visavam contribuir com as compras do SUS, pois com essas o Ministério da Saúde economizou R\$ 205 milhões em 2003, R\$ 215 milhões em 2004 e estimava-se que em 2005 uma economia de R\$ 280 milhões, transformando-se de uma fábrica de médio porte para uma fábrica de grande porte, tudo fundamentado em uma nova estratégia traçada, pela cúpula da unidade e da corporação, para alcançar estes objetivos (Farmanguinhos, 2005).

A grande expectativa gerada pelos resultados obtidos anteriormente e a materialização de uma nova fábrica, amparada em uma projeção de capacidade instalada de 4,5 bilhões em 2005, estimulou o seu principal cliente, o MS a apresentar, em 2005 uma demanda substancial de medicamentos, saltando de 1,8 bilhões de UF em 2004, para uma demanda de 3,8 bilhões em 2005, ou seja, um crescimento de 194% de um ano para o outro.

Para atender esse momento foram realizados altos investimentos em máquinas e equipamentos de última geração na produção, bem como fortalecidas as áreas de P&D e desenvolvimento tecnológico, como por exemplo: a estruturação do centro de equivalência farmacêutica, que fora aprovado pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa. No entanto, o término previsto da migração da produção ficou para o final de 2007.

No entanto, ao colocar em funcionamento o novo complexo e voltar todos os olhares para o interior da unidade, diminuindo a intensidade de foco no cliente, pode-se observar que a unidade concentrou suas atividades em promover o crescimento com rapidez e atender a uma nova estratégia, reduzindo o foco da produção no campus de Mangueiras e procurando concluir a planta do CTM.

Apesar de sua demanda crescer sistematicamente, desde 2002, sua produção interna não a acompanhou, sucessivamente. Dessa forma, para garantir e honrar seus compromissos, a unidade optou por utilizar a estratégia de terceirizar etapas, ou até em alguns momentos, totalmente partes da sua produção, ou seja, contratou outra fábrica do setor privado para complementar o volume de medicamentos fornecidos, e assim poder atender as demandas contratadas, como apresentado nos gráficos 1.2.

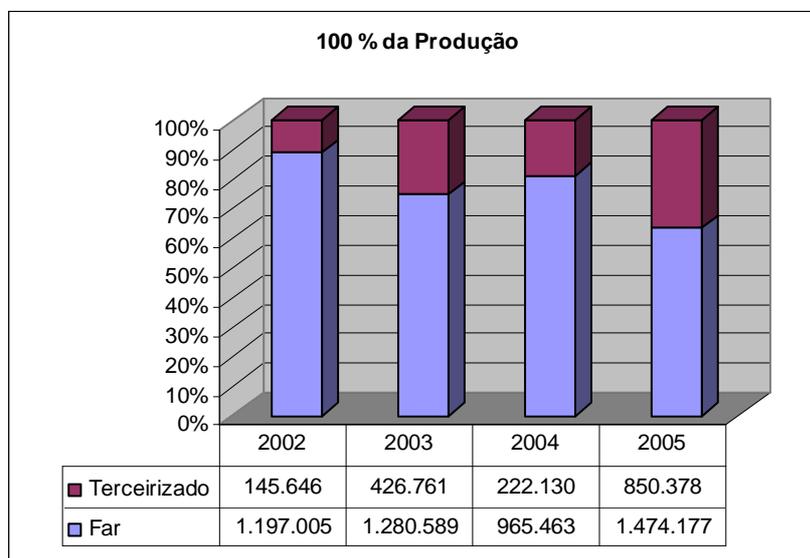
No depoimento de número 9, ficou caracterizado, a mudança dos olhares da Unidade e sua estratégia, nos anos de 2003, 2004 e 2005, com a nova fábrica, pois esse momento fica marcado com o seguinte esclarecimento:

*... a estratégia da unidade foi de reforçar e priorizar a eficiência da área de P&D especificamente. Melhorar os formatos de desenvolvimento, a utilização melhor dos recursos, para a aquisição de equipamentos, necessidades de informação e as complementares ao trabalho dos pesquisadores. Então houve uma prioridade nesse sentido. Em contra partida, com a diminuição dos níveis de eficácia l...Então, quando eu falo diminuição da eficácia, eficácia na operação, na produção, melhoria dos processos de P&D e conseqüentemente diminuiu a efetividade, ou seja, os resultados...(depoimento 9).*

A produção terceirizada chegou a colaborar com respectivamente, 10,84 % no ano de 2002; 24,99 % no ano de 2003, 18,7% no ano de 2004 e chegando a 32,75 % da produção da unidade no ano de 2005, conforme o gráfico 1.2, ou seja, a produção interna não acompanhou o crescimento das demandas do MS, nos quatro anos seguidos,

o que a fotografia sugere foi a possibilidade de sintomas de um crescimento não adequado.

**Gráfico 1.2**  
**Análise do % da Produção de Farmanguinhos X % da Produção Terceirizada**



Fonte: Farmanguinhos, 2006

Neste período, pelos dados, da fotografia, sugere-se que houve um crescimento da capacidade produtiva aquém das necessidades, com uma possível redução da eficiência operacional da unidade, motivada pelos redirecionamentos das estratégias, conforme gráfico n.1.2, o que significou um sinal de alerta, para que as estratégias da unidade de negócio, tivessem sido e sejam revistas para os próximos anos.

**Tabela 1.2**  
**Comparação da Real Produção de Farmanguinhos<sup>66</sup> X Capacidade estimada instalada**

Fatores	2002	2003	2004	2005
<b>Real Produção</b>	1.197.005	1.280.589	965.463	1.474.177
<b>Capacidade Estimada Instalada</b>	1.375.000	1.707.000	1.713.000	4.500.000
<b>% da Capacidade.utilizada</b>	87,05%	75,01%%	56,36%%	32,75%

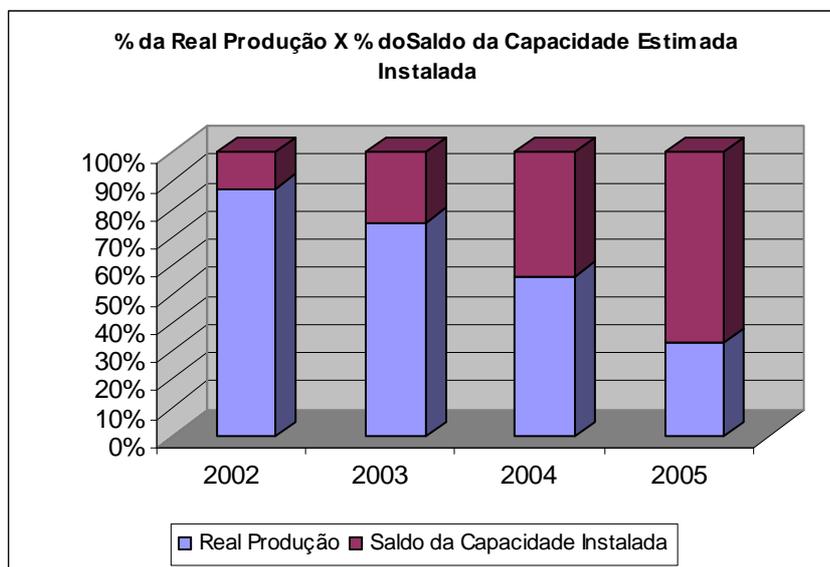
Fonte: Farmanguinhos, 2006

A diferença entre a produção real em unidades farmacêuticas – UF - e o total da capacidade estimada instalada da Unidade foi significativa nos últimos anos, conforme

<sup>66</sup> A Real produção de Farmanguinhos aqui referida trata somente da realizada nas instalações das Fabricas de manguinhos e CTM em Jacarepaguá, excluindo-se a terceirização da produção.

apresenta o gráfico 1.3 e a tabela 1.2.

**Gráfico 1.3**  
**Comparação entre o % da Real Produção X 100% da Capacidade Estimada Instalada de Farmanguinhos**



Fonte: Farmanguinhos, 2006

Os números demonstram que a unidade nos últimos quatro anos produziu, continuamente, abaixo de sua capacidade instalada. Em 2005, quando sua capacidade instalada estava estimada em, aproximadamente, 4,5 bilhões de Unidades Farmacêutica, em razão da inauguração da nova linha de produção, os resultados se limitaram à casa dos 32,75% dessa, o que atendeu parcialmente as demandas do Ministério da Saúde.

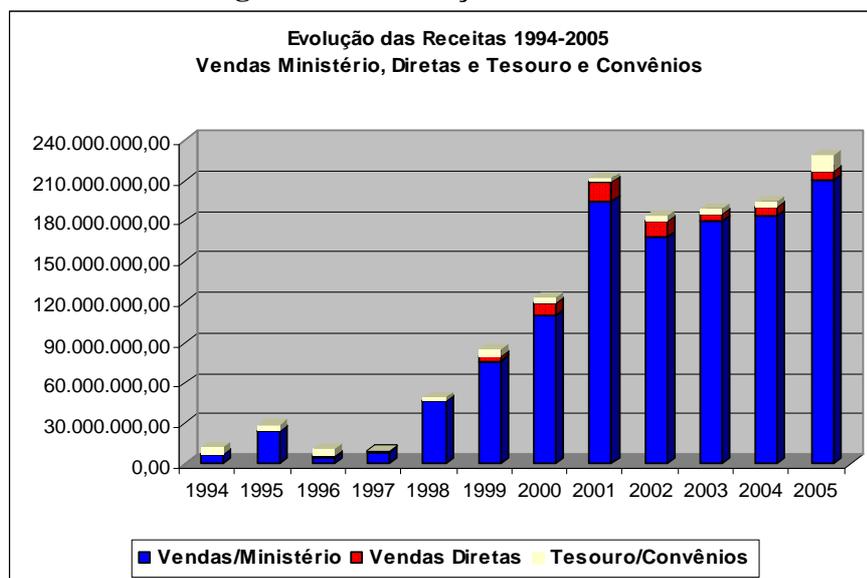
Nesse mesmo ano, a unidade entregou apenas 52,49% da demanda, transferindo para o exercício de 2006 um passivo de produção e entrega de medicamentos, na ordem de 1,8 bilhão de UF, ou seja de uma demanda 3,815 bilhões de UF, atendeu ao montante de 2,003 bilhões de UF. O que gerou uma redução significativa de nova demanda para o exercício seguinte, de 2006, por parte do MS, ficando o total das portarias na ordem de 950 milhões de UF, uma redução de 75,07% da demanda do ano anterior.

Diante dos resultados apresentados, possivelmente, confirma-se uma significativa redução da eficiência operacional, bem como da competitividade dos produtos e da fábrica, nos últimos quatro anos, o que chegou a comprometer o volume de receitas complementares da Fiocruz no ano de 2006 e pode fazê-lo ainda no ano de 2007, ou nos

seguintes<sup>67</sup>.

No exercício de 2005, o Ministério da Saúde, responsável por adquirir aproximadamente 90% do volume de produção de medicamentos da Fiocruz e assim gerar as receitas complementares da organização, conforme gráfico 1.4, muda sua estratégia de atendimento dos Estados e Municípios, baseado nas decisões do CONASS - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Saúde e CONASEMS – Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde, e estabelece normas<sup>68</sup>, responsabilidades e recursos a serem aplicados no financiamento da Assistência Farmacêutica na Atenção Básica, que surpreende Farmanguinhos e a Fiocruz, com a introdução de um novo modelo de aquisição dos medicamentos de laboratórios oficiais, descentralizando as aquisições e repassando o orçamento destinados a esses programas para os Estados e os mais de 5000 municípios realizarem suas aquisições diretamente em laboratórios públicos e/ou privados, através de processos licitatórios.

**Gráfico 1.4**  
**Farmanguinhos – Evolução das Receitas 1994-2005**



Fonte: Farmanguinhos, 2006

Estas alterações de cenário condicionam Farmanguinhos a identificar pela frente a necessidade de enfrentar, outros grandes desafios para os próximos anos, e que devem

<sup>67</sup> As receitas da Fiocruz foram comprometidas em razão de que os recursos POM, compreendem os recursos oriundos da LOA – Lei Orçamentária Anual, oriundos do tesouro nacional, acrescidos dos recursos oriundos dos termos de compromissos de vendas de produtos e serviços das unidades de produção (Bio e Far-Manguinhos). No ano de 2006, esse déficit altamente significativo para a Fiocruz.

<sup>68</sup> Portaria n. 1105/GM de 05 de Julho de 2005 e a Portaria n. 2084/GM de 26 de outubro de 2005.

ser superados o quanto antes, pois uma possível baixa de eficiência operacional, no período 2001-2005 ficou sugerida, mais precisamente nos últimos anos, não lhe permitindo condições para ir ao mercado disputar com base em preços, junto ao setor privado ou ao mercado direto das Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde.

Essas mudanças de estratégia do Ministério da Saúde fizeram com que Farmanguinhos, do dia para a noite, atendesse aos Estados e Municípios, em vendas diretas, até mesmo competindo com o setor privado, o que teve reflexos diretos nos resultados e no futuro próximo da organização, atingindo significativamente sua competitividade e capacidade operacional, principalmente, em razão de a unidade não dispor de uma estrutura sólida e competitiva de Marketing e Vendas, como pode ser identificado em seu futuro organograma no Anexo 1.4.

Certamente, essa decisão irá impactar os resultados financeiros e operacionais, pois essas receitas complementam fazem parte do orçamento da unidade, bem como o da Fiocruz, significando perdas importantes.

Segundo um dos atores, esta mudança não foi prospectada, nos anos de 2004 e 2005, no ambiente externo, no cenário do ministério, e na unidade. Dessa forma, a unidade...*não se estruturou, também para isso. Teria que ter tido uma outra estrutura...*(Depoimento 6). O que a colocou em situação de alto risco, sob um forte panorama de grandes incertezas, principalmente, se as estratégias escolhidas e adotadas pela unidade, nos últimos anos, forem mantidas como o norte do instituto para os próximos anos.

### **Da Gestão das Estratégias ao Sistema de Planejamento de Farmanguinhos**

Para gerir e organizar as estratégias definidas pela direção da unidade, nos anos de 2001-2003, o controle chegou a ser informal e até empreendedor,... *sobretudo se comparado aos demais laboratórios oficiais. Até recentemente a organização de atividades, por grupos de trabalho específicos, era a tônica do instituto, que atuavam em paralelo à estrutura formal como forma de alavancar projetos inovadores. É o caso específico do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos* (Mandelli, 2004:32).

Para Mandelli, 2004, no período que vai até 2003, o Núcleo de Planejamento e Gestão da unidade era composto por multiprofissionais representantes dos diversos segmentos

da atividade produtiva da organização, desde o desenvolvimento, passando pela gestão de patentes, do planejamento da produção, o marketing e pelos demais segmentos da cadeia de valor da instituição.

Segundo um dos entrevistados, os profissionais que compunham o núcleo possuíam larga experiência e visão da indústria farmacêutica, eram profissionais catalisadores, preparados para discutir, priorizar e definir estratégias, e simultaneamente, pensar e ouvir a lógica de futuro, ou pensar na estruturação desse futuro.

Tinham condições para atuar na gestão de contratos com terceiros, para escoar o desenvolvimento tecnológico e ampliar o debate com as universidades, institutos de pesquisa, os próprios departamentos de Farmanguinhos e a própria indústria farmacêutica nacional<sup>69</sup>, pois possuíam uma grande independência de atuação.

Os resultados do trabalho do Núcleo foram reconhecidos, segundo um dos entrevistados, por que *...o conjunto das pessoas tinham vindo primeiro com uma ideologia muito clara, em relação ao papel do estado e à produção pública como uma atividade reguladora e de acesso à população... e não era uma visão de mercado* (depoimento 6).

Para o entrevistado, os **componentes do núcleo** tinham plena consciência da atuação da unidade e das funções da Fiocruz como agente do Estado, o que possibilitou traçar estratégias muito concretas em relação ao elenco, fosse por demandas iniciais, como as realizadas no combate das doenças negligenciadas, fosse por demandas recebidas, como a do Programa de HIV/Aids, fosse ainda, pelos projetos estabelecidos, que seriam as consideradas estratégicas, de várias ações de parcerias público-privadas para produzir determinadas moléculas.

Para um segundo entrevistado da pesquisa, porém, esse Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos<sup>70</sup> e seus componentes, atuavam vinculados diretamente à direção da

---

<sup>69</sup> As discussões com a indústria de fármacos visavam temas sobre aquisição de insumos/ matérias-primas, que fundamentalmente eram importadas, ou fabricadas no mercado nacional, porém utilizadas pelo setor público, pois estavam sob patente, mas que eram consideradas estratégicas para aumentar a eficácia do tratamento. ou a eficiência do Ministério da Saúde na redução das despesas orçamentárias do Estado, e assim garantir um acesso maior dos pacientes aos medicamentos.

<sup>70</sup> Segundo Mandelli, 2004 - O Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos, no período de 2003-2004 teve seus quadros transferidos para outras unidades da Fiocruz (em se tratando de servidores regidos pelo Regime Jurídico

unidade. Com isso as estratégias eram discutidas e havia uma clara dissociação do processo de formulação de estratégias em relação ao sistema de planejamento da Fiocruz: “ *...a discussão estratégica era restrita ao gabinete...*” e existia o predomínio da: *...intuição e experiência profissional...*(depoimento 9). Além disso, as atividades do sistema eram apenas de cunho informacional, pois buscava-se somente atender às demandas apresentadas pela Diplan.

Todo o processo de formulação da estratégia e seus resultados ficavam adstritos diretamente a Direção e...*não existia um feedback, às pessoas, às áreas...para que elas soubessem quanto de orçamento elas teriam...*(depoimento 9), ou para comunicar a estratégia da organização, para os departamentos e para os demais integrantes da unidades.

Para o entrevistado, o ciclo de planejamento da unidade tinha seu início, vinculado ao cronograma e aos prazos definidos pela Diplan, com seu desenvolvimento feito nos meses de outubro à dezembro do ano anterior. Os meses de janeiro a março eram meses para aprovar e fechar os termos de compromissos com a Fiocruz e para acompanhamento da execução do planejado.

Nos meses de julho à setembro a unidade realizava o monitoramento, vinculado às demandas da Diplan, e em seguida dava início ao levantamento de dados do próximo ano.

O processo de formulação das estratégias era realizado dentro da direção da unidade, junto com os integrantes do Núcleo de Planejamento e Gestão de Projetos, tendo a participação dos vices-diretores e diretor administrativo. E nesse ambiente, fechavam as propostas e concluíam o ciclo de planejamento da unidade, que tinha como tempo médio de planejamento, o período de um ano, ou seja, de curto prazo.

As ferramentas mais utilizadas para desenvolver o processo de análise estratégia foi o *SWOT*, e em alguns momentos o planejamento estratégico situacional - PES, com foco em problemas, porém estes vinculados, também, às demandas que a Diplan apresentou para a Fiocruz e suas unidades.

---

Único -RJU) ou demitidos (em se tratando de trabalhadores terceirizados). Até 2005 o Núcleo foi reestruturado com outros profissionais, que integraram a direção.

Apesar das estratégias estarem muito bem definidas pela direção da unidade, o período de 2001-2003 foi marcado por mudanças profundas no Sistema de Planejamento da Fiocruz. No entanto, essas mudanças produziram nos usuários de Farmanguinhos, a sensação de se estarem incorporando um planejamento normativo e burocrático que, não gerava valor agregado para a corporação, para a unidade, para o ciclo ou nem mesmo para o sistema de planejamento, tendo em vista que as alterações feitas, segundo um dos atores, *.....não contribuíram muito, pois existia somente a preocupação de atender as demandas de informações da Diplan....*(Depoimento 9).

O trabalho desenvolvido pela unidade era gerado de forma automática, principalmente, quando vinculado a uma plataforma informacional (SGA-POM e SGA-PEF, sistema de programação) era visto como uma mera ferramenta de informação, essa sensação foi presente até 2003 e na gestão até 2005... *era muito mais aquela coisa, chega uma determinada época que você tem que montar relatórios, para passar informações e não colaborava na relação da formulação da estratégia da unidade...* (depoimento 9).

Quanto às adequações do POM e do PEF, segundo um dos atores, *...estes instrumentos contribuíram pouco, pouquíssimo...*(depoimento 9). No entanto, no período de 2004-2005, não existia efetivamente um plano de ação formalizado, *...a não ser assim quando tinha algum plano de objetivos e metas<sup>71</sup> que era solicitado...*,(depoimento 9) vinculado mais à produção e resultados finais do que às ações estratégicas.

Nesse mesmo período foi constituído um novo Núcleo de Planejamento da unidade, subordinado à Assessoria Executiva, tendo como uma das atividades o planejamento, composto por quatro atores, ligados ao próprio planejamento, à produção, ao controle de projetos de pesquisa, à parte industrial e ao coordenador. Esse grupo-tarefa, possibilitou a concentração de um pouco mais de atenção na área... *além de controle, principalmente em se planejar o futuro, coisa que nós não pesávamos...*(depoimento 9).

No entanto, a funcionalidade desse núcleo era mantida através da vinculação restrita ao gabinete da Direção, sendo ele representado por seu coordenador, que apresentou um novo foco de trabalho.

---

<sup>71</sup> O plano de objetivos e metas, aqui mencionado pelo ator, é na verdade o plano anual de programação orçamentária que todas as unidades da Fiocruz tinham a obrigatoriedade de organizar, junto à administração central, através da Diplan.

O planejamento, a partir de 2004, procurou concentrar foco em períodos de médio e longo prazo, de 03 a 04 anos, o que deu origem ao primeiro plano quadrienal da unidade de Farmanguinhos, organizado para a gestão de 2004 a 2008, gerando um possível termo de compromisso, permitindo visualizar novas oportunidades de negócio, como a fábrica de hormônios e a ampliação da fábrica antivirais, porém esse plano não foi consumado e levado à termo, pela unidade e pela direção.

Outro entrevistado aponta, que no final de 2004, com as mudanças organizadas pela Diplan através do SIIG – Sistema de Integrado de Informações Gerenciais e dos novos conceitos de alinhamento interno e externo, bem como a organização da corporação e das unidades por projetos, foram propiciados e verificados avanços significativos na gestão da unidade.

Para o entrevistado, ... *foi muito importante a entrada e a contribuição do SIIG, passamos a fazer o controle por projeto. Antes, não existia um gerenciamento refinado, era mais ou menos, de cada pesquisador, de cada vice, de cada gerente...* (depoimento 9). O controle era vertical e com as adequações foi possível realizar um monitoramento e controle matricial, o que melhorou muito, esta prática, permitiu facilitar a gestão por projetos das unidades.

Com a introdução do SIIG, permitiu-se, também, que a unidade implementasse uma forma de gerenciamento, o de projetos por planilha, algo muito inicial, mas isto facilitou mapear os títulos dos projetos e os seus respectivos valores.

Deu-se início aos estudos de viabilidade de projetos... *Atualmente a idéia é termos uma câmara técnica, para que os projetos sejam submetidos e priorizados, antes de se dar seguimento, até para algumas despesas, ou seja, se os projetos estão de acordo com a missão, visão e as estratégias da unidade...*(depoimento 9), ou seja, implantar um mecanismo de pré-avaliação de projetos, que esteja alinhado interna e externamente aos programas e ações da Fiocruz e do Governo Federal.

Após o período de 2001-2005 e com a nova Direção da unidade foi identificada uma grande e profunda satisfação dos atores, visto que, neste momento em que se encontra, existe uma proposta para o período de 2006-2009, que envolve maior profissionalização, o que permite ampliar os horizontes do planejamento e gestão, a fim

de permitir agregar maior valor à unidade.

A discussão da estrutura organizacional, que envolveu todos os atores chaves, ou seja, toda a unidade teve um cunho democrático e participativo, *o que nunca tinha se visto no instituto* (depoimento 9), processo esse estimulado pelo V Congresso Interno e capilarizado pelas direções das unidades, permitindo que houvesse uma desconcentração de poder, informação e capacitação, pois essas atividades eram antes centralizadas em duas a três pessoas...*Era a diretora e mais uma, duas ou três pessoas. Hoje não. Hoje a coisa está mais ampla...* (Depoimento 9).

## CAPÍTULO 2

### REFERENCIAL TEÓRICO

#### **Dimensão Ambiental-**

#### **Inovação – Conceitos:**

No final do século XIX e início do século XX, publicações como as de Joseph Schumpeter<sup>72</sup> apontavam para a **Inovação** como o núcleo de sua teoria. O autor defendia a idéia de que a continuidade do processo de inovação era vital para o amadurecimento das economias capitalistas, pois o capitalismo já era considerado o grande sistema de desenvolvimento das forças produtivas e, sob esta lógica, perpassava o mundo inteiro gerando assimetrias e desigualdades, e estabelecendo suas dinâmicas quanto às lógicas da inovação, do capital e da produção.

De acordo com Schumpeter, o lucro não viria da exploração, da mais-valia, tampouco da ação do poder político e social da classe capitalista; mas, sim, da capacidade de inovação, do espírito empreendedor do empresário capitalista. Destacou-se a importância da inovação como *“fonte crucial de efetiva competição, desenvolvimento econômico e transformação da sociedade”* (Freeman, 2003: 4).

À luz da teoria neoschumpeteriana, a inovação tecnológica assume o papel central na explicação do desempenho econômico, sendo um fator de diferenciação competitiva entre empresas e o elemento principal da dinâmica capitalista. O empresário schumpeteriano, ao introduzir as inovações, desafia as firmas existentes através de um processo de *destruição criativa*, que seria a força motriz do progresso econômico.

O conceito de inovação caracteriza-se pelo conhecimento levado à prática, na forma de um novo produto, processo ou serviço, por meio da comercialização. A inovação decorre de um processo no qual diversas etapas da atividade de P&D devem interagir.

Nesta perspectiva, o conceito de inovação tem evoluído ao longo do tempo, no que concerne ao entendimento do que seja inovar e dos atores que fazem parte dessa engrenagem. Superando uma visão estritamente tecnológica, a inovação passa a ser

---

<sup>72</sup> Joseph Schumpeter – austríaco, economista e professor da Harvard University, responsável por conceituar a inovação como um produto ou método novo disponibilizado e aceito no mercado.

entendida como um processo altamente complexo, essencialmente interativo, englobando o aspecto organizacional, ao utilizar o conhecimento para desenvolver novas formas de gestão das empresas e fornecedores, de produção e comercialização de bens e serviços (Lastres e Ferraz, 1999).

Com base nos estudos de Lastres (1999), pode-se afirmar que a escola neoschumpeteriana ressalta a importância dos esforços para a geração de novos conhecimentos e competências, bem como para a introdução e difusão destes por todo o sistema produtivo com o objetivo de conduzir ao surgimento de inovações e redução de *gaps* tecnológicos possivelmente existentes.

Desta forma, o foco principal da inovação recai sobre as mudanças técnicas e correlatas, implantadas, sendo fatores fundamentais para o entendimento dos motivos do desenvolvimento mais rápido e amplo de organizações, setores, regiões e países. (Lastres e Cassiolato, 2004)<sup>73</sup>.

No sentido de melhor entender a evolução do pensamento schumpeteriano, apresentam-se a seguir os conceitos de inovação, através de “Sistemas de inovação”<sup>74</sup>.

No âmbito da teoria da inovação surge o conceito de Sistema Nacional de Inovação, descrito por Freeman (1995) como *Uma Rede de instituições nos setores públicos e privados, cujas atividades e interações iniciam, modificam e difundem novas tecnologias*.

Na concepção de Lundvall (1995), os Sistemas Nacionais de Inovação têm a função de conectar-se aos fluxos tecnológicos e científicos internacionais. Constituem-se de elementos e relacionamentos que interagem com a produção, difusão e uso do conhecimento economicamente útil, seja localizado dentro das fronteiras de um Estado-Nação, seja fora dele.

---

<sup>73</sup> Para Gadelha (2006, p.13), utilizando-se os conceitos neo-schumpeterianos em termos atuais, *a base de conhecimento e de aprendizado constituem os fatores dinâmicos mais destacados da competitividade empresarial e nacional*.

<sup>74</sup> Segundo Christopher Freeman, a primeira pessoa a usar a expressão “ Sistema Nacional de Inovação” foi Bengt-Ake-Lundvall (Freeman, 1995, p. 5). Ele sugeriu o termo, que foi usado como título do capítulo 5 de seu livro publicado em 1998.

Pode-se assim dizer que o Sistema Nacional de Inovação é um conceito síntese da elaboração evolucionista ou neoschumpeteriana, no qual está expressa a organização institucional que impulsiona o progresso tecnológico do país e determina a riqueza das nações.

Os Sistemas Nacionais de Inovação, quando efetivos, promovem a interação de todos os atores responsáveis pelo processo inovativo, a partir da geração de conhecimento (pesquisa) e do desenvolvimento tecnológico (Universidades e Institutos de pesquisa), das estruturas de incentivo (Estado/Governo), da produção, comercialização e distribuição (Firmas/Empresas), entre outros, de modo que se obtenham melhores processos, produtos e serviços, que propiciarão resultados significativos para a posição competitiva das empresas.

No setor saúde, o conceito do sistema de inovação envolve todo o conjunto de instituições responsáveis direta ou indiretamente pelo processo de inovação, sendo possível identificar todos os atores e setores de atividade econômica que integram o arcabouço da produção de bens e serviços em saúde. Essa fronteira aponta para a sugestão pioneira de Cordeiro (1980), que deu início ao conceito do complexo médico-industrial caracterizado pela introdução da lógica econômica capitalista no âmbito da provisão de bens e serviços em saúde, destacando os serviços médico-hospitalares e a indústria farmacêutica (Gadelha, 2002).

O conceito do complexo médico-industrial abrange a penetração do capital e do pensamento empresarial na área da saúde, os fluxos significativos de conhecimento e de mercadorias, mecanismos de interação, entre produtores e usuários. Constitui, assim, um complexo econômico movido pela lógica do mercado, principalmente de serviços médico-hospitalares; e, do lado público, ocorre a constituição de um *quase-mercado* e das relações de contratualização, além de um conjunto de inovações organizacionais (Gadelha, 2002).

Recentemente, essa perspectiva foi retomada por diversos autores e, passando por um processo de evolução conceitual com base schumpeteriana, em sintonia com o novo contexto macroeconômico, dela resultou uma nova definição: Complexo Industrial da Saúde - CIS. Uma nova visão conceitual e um novo paradigma, oriundo do movimento da terceira revolução tecnológica e da globalização, acompanhado, no nível das relações

de poder, pela hegemonia do sistema capitalista no mundo. Sua lógica na produção da saúde passa pela onda de Reformas do Estado, que incidiram de forma marcante no setor (Gadelha, 2002).

O CIS demonstra a interdependência econômica e tecnológica setorial. Agrega ao processo de mutação industrial e institucional um novo modelo de gestão e de organização da produção em saúde, na direção de um padrão empresarial. Na busca de melhores resultados, ele propicia um vasto campo, gerador de empregos, investimentos, renda e desenvolvimento econômico e social (Gadelha, 2002).

Os segmentos produtivos que ele engloba são delimitados pelo CIS, que, em suas relações de interdependência, alia alto dinamismo industrial, elevado grau de inovação e interesse social marcante, revelando-se um campo central para a concepção de políticas industriais e tecnológicas, o que permite um vínculo bastante promissor com a política social (Gadelha, 2002).

Pela natureza de sua estrutura, o conceito do Complexo Industrial da Saúde envolve um conjunto de atividades de produção de bens, de prestação de serviços, públicos e privados, bem como as atividades de Estado para promoção e regulação, demonstrando interdependência econômica e tecnológica setorial (Gadelha, 2002).

Nas atividades de produção de bens, do CIS, estão inseridas a indústria farmacêutica (Fármacos/Medicamentos), a indústria de vacinas, a de hemoderivados, a de reagentes para diagnóstico, todas provenientes de uma origem química e biotecnológica, em um primeiro grupo; a indústria de equipamentos médicos e insumos em um segundo grupo, que inclui aparelhos não eletroeletrônicos, aparelhos eletrônicos, aparelhos de prótese e órtese e material de consumo. Nesses segmentos há uma tendência de seguir os padrões de competição da indústria farmacêutica, que fundamenta suas ações em estratégias empresariais fortemente interligadas (Gadelha, 2005).

O segmento de setores prestadores de serviços, públicos e privados abrange os hospitais, ai incluídos os filantrópicos, organizações sociais etc, sendo estes os responsáveis por fazer as relações inter-setoriais entre os atores e promover as demandas de produção, de forma a contribuir para estruturar os limites, do ponto de vista econômico, do complexo industrial da saúde (Gadelha, 2005).

Por fim, as instituições pertencentes ao Estado são as responsáveis pela promoção e regulamentação das atividades do Complexo Industrial da Saúde, sendo este o principal *ator central na dinâmica industrial dos setores de atividades, mediante suas ações, explícitas ou implícitas, de promoção e de regulação que , na área da saúde, adquirem uma abrangência dificilmente encontrada em outro grupo ou cadeia produtiva* (Gadelha, 2005, p.71).

O Estado brasileiro posiciona-se como um agente central do complexo industrial da saúde, atuando como regulador e ampliando sua atuação de forma significativa, nos processos seletivos de tecnologia na área privada, exercendo seu poder regulatório nos serviços prestados ao Sistema Único de Saúde - SUS e nas áreas de ética em pesquisa, propriedade intelectual e biossegurança, entre outras (Gadelha, 2002).

Baseado na lógica industrial, por ser o campo central para a concepção de políticas industriais e tecnológicas e ainda por se encontrar inserido dentro da dimensão política do país, o Estado estabelece diretamente uma dinâmica evolutiva e busca formar estratégias e diretrizes para o desenvolvimento industrial e a integração entre seus atores.

Nesse cenário, o Estado assume o papel fundamental de contribuir diretamente para o bem-estar da sociedade através da regulação do mercado, da promoção da saúde e mesmo através da oferta de produtos, bens e serviços, cooperando para a integração dos atores, com crescentes investimentos em P&D, transferência e incorporação de tecnologia para a indústria nacional, financiamentos da cadeia produtiva, investimentos na rede assistencial e estabelecimento de políticas como, por exemplo, as de medicamentos, vacinas e assistência, aumentando a capacidade de prestação de serviços em saúde, entre outros. O Estado atuante tem condições de estar presente, sempre que necessário, dando prioridade às demandas sociais e cobrindo possíveis deficiências na produção nacional de insumos em saúde, utilizando seu poder de compra, mesmo em negociações internacionais, para estabelecer políticas de saúde como fator de desenvolvimento econômico e social (Gadelha, 2005).

Com base em estudos realizados, verifica-se que:

*O complexo da saúde vem passando por um típico processo schumpeteriano de mutação industrial e do ambiente institucional, envolvendo o setor privado e o Estado, que, de um lado, vem levando à consolidação do complexo como um conjunto articulado de setores que seguem a lógica industrial e, de outro, coloca novos desafios e oportunidades para seu desenvolvimento e o do Brasil (Gadelha, 2002, p.8).*

## **Dimensão Organizacional**

### **Reforma da Administração do Setor Público**

Durante a década de 80, verificou-se, entre as principais nações do planeta, um movimento crescente de reformulação do papel do Estado e da Administração Pública. Esse movimento iniciou-se por países ligados à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

O entendimento geral era a exigência da modernização e agilização da administração pública, reduzindo o tamanho do Estado e buscando um melhor gerenciamento de suas atividades. Desta forma, *o Estado aumentaria sua capacidade de fornecer melhores serviços aos cidadãos, de reduzir custos de operação graças às novas tecnologias e a uma melhor organização do trabalho, bem como reduzir o peso da dívida, a fim de aumentar os programas* (Trosa, 2001, p.26).

O movimento apresentou forte avanço em alguns países como Suécia, Reino Unido, Austrália, Dinamarca, Espanha, França, Nova Zelândia, Coreia e Portugal, para logo em seguida tornar-se um fenômeno mundial. O mérito da reforma concentrou-se no seguinte fato:

*Os cidadãos e seus representantes eleitos parecem simplesmente ter chegado à conclusão de que o governo de seus países, seja qual for o seu tamanho relativo, é grande demais e precisa ser reduzido, de que a administração pública é muito cara e deve ser modificada, para oferecer maior eficiência e maior eficácia (Kettl, 2005.p.76).*

Na opinião de Kettl (2005), criar um Estado menos oneroso, mais eficiente, melhorando seu desempenho, também era um ponto fundamental para os reformadores, pois o grande desafio era proporcionar economias de curto prazo, bons resultados futuros, promover mudanças radicais e imediatas e dedicar-se ao processo contínuo de reforma, implementando decisões extremamente duras e táticas que visassem motivar os funcionários.

Para a OCDE, (1995. p.13)<sup>75</sup>, inúmeros mecanismos foram utilizados pelos países, a fim de definir as melhores estratégias como, por exemplo, o que o Estado podia e o que não podia dispensar, para organizar suas administrações públicas, tais como: limitação das dimensões do setor público; privatização; comercialização ou corporatização de órgãos públicos; descentralização para governos subnacionais; desconcentração no governo central; uso de mecanismos típicos de mercado; novas atribuições aos órgãos da administração central; outras iniciativas de reestruturação ou racionalização.

Kettl, (2005:79) sustenta que a revolução global da reforma da administração pública foi baseada em dois diferentes aspectos:

Por um lado, o fato de que o movimento foi global, por estar presente nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, com o objetivo de reduzir o tamanho do Estado para melhorar seu desempenho. Por toda parte, o movimento alastrou-se como uma onda. Países como a Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido foram os maiores responsáveis pela multiplicação dos conceitos para outras nações, e tiveram também todo o mérito, por terem sido os pioneiros e ido mais longe que os demais.

Por outro lado, generalizou-se o novo conceito de *managerialism*<sup>76</sup> (gerencialismo), para o qual as estruturas dos governos existentes não mais atendiam as necessidades dos cidadãos, por serem tradicionais, hierárquicas e burocráticas, ou seja, baseadas na autoridade; por terem seus processos caracterizados como superados e inúteis, e possuírem regras absolutamente rígidas.

*A busca objetiva das reformas era atender aos cidadãos, que reclamavam da burocracia estatal autoritária que não funcionava; da inflexibilidade que ninguém conseguia alterar; dos programas e organizações que se superpunham e impossibilitavam a coordenação; dos organismos públicos, que pareciam mais interessados em promover seus próprios negócios do que servir aos cidadãos (Kettl, 2005, p: 80).*

As discussões sobre a reforma da administração do setor público traziam à tona o papel do Estado, o de facilitador da economia nacional para conferir-lhe competitividade

---

<sup>75</sup> Apud, Kettl, D.F.-A revolução Global: reforma da administração do setor público.OECD (*Organization for Economic Co-operation and Development*). Public management development: update 1994, Paris, OECD, 1995.

<sup>76</sup> Segundo Kettl, D.F.(1998)-Managerialism [em português, gerencialismo] trata da nova forma da administração pública, que passa de burocrática para a administração gerencial, em busca da flexibilidade; da atenção à estrutura, através da melhoria dos processos.

internacional, mantendo, porém, as funções de regulador e de intervencionista nas áreas sociais (educação, saúde, cultura, desenvolvimento tecnológico, nos investimentos e infra-estrutura), para compensar os desequilíbrios provocados pelo mercado globalizado (Kettl, 2005).

Um segmento de países liderados pelo Reino Unido defendia as reformas com o objetivo de reduzir o tamanho e os gastos do Estado, (“*Small and lean State*” - literalmente, “Estado reduzido e magro”, também reconhecido como Estado mínimo), introduzindo-o no mercado, terceirizando atividades e privatizando atividades em grande escala. De outro lado, muitos países entenderam que seria necessário o fortalecimento do papel do Estado, ou seja, um “Estado com mais músculos e menos gordura”, defensores do serviço público, sendo este o norte de uma nação: desburocratizar o Estado, em busca de maior flexibilidade e transparência (Trosa, 2001).

Desta forma, observaram-se vários modelos de reformas praticadas nos diversos países, não se obtendo consenso claro quanto a um único modelo, a como praticá-lo e como aplicá-lo.

Para Trosa (2001) algumas hipóteses merecem destaque para o debate:

*Não existem modelos, mas nem por isso a aprendizagem pela experiência de outros deixa de ser uma necessidade; modernizar a administração não significa quebrar o serviço público mas, ao contrário, reforçá-lo; deve-se começar a ligar a reflexão sobre o gerenciamento público e seus resultados em relação às políticas públicas e aos serviços prestados para os cidadãos e deve-se interromper a promoção de modas e gadgets: a administração precisa mais de visão e de sentido do que de ferramentas (Trosa, 2001:22).*

No Brasil, a reforma data de 1995, sendo conhecida como a terceira reforma administrativa do país, em razão das reformas de 1936 e de 1967, tendo esta última, tratado do ensaio de descentralização e de desburocratização, com o decreto-lei n. 200. Para Bresser Pereira (2005), a figura das funções do Estado e de sua burocracia foram fenômenos impostos pela grande crise dos anos 80 e pela globalização da economia.

Com base no *design* da nova administração pública, pilares foram edificados para sua execução, sendo eles: a) descentralização do ponto de vista político, transferindo-se

recursos e atribuições políticas para atividades regionais e locais; b) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade aos administradores públicos, transformados *a posteriori* em gerentes cada vez mais autônomos; c) organizações com poucos níveis hierárquicos, em vez de piramidais; d) pressupostos desde o da confiança limitada até o da desconfiança total; e) em lugar do controle rígido, controle passo-a-passo nos processos administrativos; e f) administração voltada para o atendimento ao cidadão, em vez de auto-referida (Bresser Pereira, 2005).

A modernização e a necessidade de aumento da eficiência da administração pública resultaram, a médio prazo, na proposta de um plano complexo, “o Plano Diretor para a reforma do Estado”, editado em 1995, pelo qual o governo federal brasileiro propunha mudanças significativas, que teriam como objetivos: “*a curto prazo, facilitar, o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios, onde ali existiam muitos problemas de ordem de excesso de quadros; a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos*” (Bresser Pereira, 2005. p.257).

Os princípios que orientaram o programa foram o aumento da transparência, maior *accountability*, maior nível de eficiência, aumento de equidade, abandono das atividades não essenciais, subsidiaridade e restauração da cidadania. As normas apresentaram um novo formato, como a adoção de procedimentos de avaliação de resultados e não de processos (Elena, 1998)<sup>77</sup>.

Com o plano, identificou-se uma nova proposta de formação do Estado brasileiro, através de quatro modalidades: o “*núcleo estratégico*”, que se concentrava nas atividades do Legislativo, Judiciário, Presidência e Cúpula dos Ministérios; as “*agências executivas*”, concentradas nas atividades exclusivas do Estado, dispendo de certo grau de autonomia; as “*organizações sociais*”, identificadas como aquelas atividades que não eram exclusivas do Estado; e a “*produção do mercado*”, relativa às empresas estatais, que tenderiam a ser privatizadas<sup>78</sup> (Bresser Pereira, 2005).

---

<sup>77</sup> Apud Salles Filho, 2000, p.33.

<sup>78</sup> O novo perfil da administração pública gerencial apontava em direção a ferramentas utilizadas na esfera privada, levando em conta seu contexto e suas peculiaridades. No entanto, a Constituição Federal Brasileira de 1988 conservou e aperfeiçoou a administração pública burocrática, através das exigências de concurso público ou de processo seletivo público, de um sistema universal de remuneração, de carreiras formalmente estruturadas e de um sistema de treinamento, ou seja, mantendo-se antagônica ao movimento da administração gerencial (Bresser Pereira, 2005).

Contudo, entendeu-se que o Estado devesse se ater ao princípio da eficiência, da melhoria da administração pública gerencial, da busca da flexibilidade, da recompensa por mérito pessoal, de não aumentar as limitações impostas à iniciativa e à criatividade do administrador público para gerir os recursos humanos, materiais e financeiros do setor público, com base no conceito de **“fazer o administrador administrar”**, dando ênfase às seguintes questões: responsabilização, resultado final, o papel dos servidores públicos, o papel dos cidadãos e do núcleo de estado (Kettl, 2005).

Portanto, dispor de uma alta qualidade de gestão, viabilizar resultados e criar e sustentar um desempenho superior tem sido a ênfase da Reforma do Estado e da Administração Pública, que se tornou central no Brasil e em todo o mundo, em razão do processo de globalização, pela busca contínua de uma moderna administração eficiente, eficaz e efetiva; que possa agregar valor ao setor público, de uma forma que esteja sempre comprometida com a sociedade e com os cidadãos.

A nova agenda inspirada na busca da flexibilização da administração pública e no desempenho, traz em seu arcabouço inovações que foram definidas para a criação de um ambiente institucional favorável à melhoria da eficiência dos provedores de serviços públicos e também dos privados, impulsionados pelo novo paradigma da globalização na era da informação e do conhecimento, que estimula mecanismos de contratualização, bem como pela lógica de mercado.

Segundo Trosa (2001), o novo gerenciamento público identifica os seguintes dilemas:

*Conhecer os custos e os níveis de serviços prestados aos cidadãos permite, por exemplo, melhores escolhas de serviço e melhor adaptação às expectativas e às necessidades; esse conhecimento permite ainda aos servidores maior domínio no gerenciamento do seu trabalho.*

*Definir as margens de produtividade permite melhor preparar o futuro, pois o dinheiro necessário para enfrentar desafios novos e sensíveis, como a política urbana, a exclusão social ou o desenvolvimento do comércio eletrônico, pode ser disponibilizado sem que ações já existentes sejam prejudicadas.*

*Descentralizar responsabilidades ou delegar é apostar na inteligência dos funcionários para encontrar soluções adaptadas, para mostrar imaginação e criatividade. A obrigação de prestar contas é uma decorrência imediata, pois não pode haver liberdade sem responsabilidade.*

*Adaptar melhor as qualificações e competências para os cargos a serem preenchidos, em vez de gerenciar nomeações pura e simplesmente em função de arbitragem corporativa e de antiguidade, o que faria inúmeros funcionários mais felizes e geraria maior eficiência por um trabalho mais útil (Trosa, 2001:27 e 28).*

Em resumo, para Trosa (2001), o novo gerenciamento público tem como base a busca da administração por desempenho, podendo simultaneamente definir as margens de manobra financeira ou de eficiência e atender à preocupação dos funcionários em ter um trabalho mais valorizado.

Corroborando, esta linha de pensamento, Ribeiro e Costa (2001), afirmam que o **desempenho da gestão pública** estimula a busca de inovações e competências em política para soluções organizacionais específicas, que acabam sendo utilizadas para o desenho de novas funções das agências estatais.

Essa nova perspectiva de gerir por resultados, introduzida pela reforma na administração pública e, neste caso, no setor saúde, contribuiu para a reflexão sobre a necessidade de avaliar os modelos de direção estratégica, de planejamento e de gestão existentes. O novo perfil estabelecido para as organizações, pelo mundo globalizado, induz a gestão pública a sair do estilo clássico da troca perfeita, para um ambiente de **competição** entre atores públicos e atores privados, nos diversos segmentos integrantes do complexo industrial da saúde.

Para Rivera (2003), o serviço público deve estar preparado para aceitar a concorrência, a avaliação; ouvir seus integrantes, clientes e usuários; dispor de transparência e abertura do ambiente; tornar-se internamente competitivo (otimizando recursos), trabalhando em rede, com o estabelecimento de novas formas de cooperação e parcerias; e mesmo ampliando sua área de atuação e seus mercados (*market share*).

Em decorrência das mudanças promovidas com o novo paradigma do serviço público e com a globalização, algumas expressões tornaram-se fundamentos da moderna gestão pública após as reformas, tais como: lógica de mercado, gestão eficiente, planejamento estratégico, aprendizado organizacional, inovação, gestão participativa, gestão baseada em processos e informação, controle social, valorização das pessoas, visão de futuro, foco em resultados e competitividade.

A gestão pública orientada pelo Ministério do Planejamento - MPOG tem como missão contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do país, através do estabelecimento de um novo paradigma, que diga respeito ao padrão de atendimento à sociedade, por meio de produtos e serviços públicos responsáveis, eficientes, com qualidade e que visem redução de custos.

A intensidade de mudanças do papel do Estado, pela lógica capitalista, reforçada pela Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial, impõe uma nova agenda para o planejamento e a estratégia, que são o cerne do sucesso das ações em relação à lógica da competitividade em um mundo globalizado, lógica esta, que exige produtos e serviços de qualidade para atender às demandas sociais, impondo novos desafios e oportunidades.

Para atender ao chamado e às orientações que o mundo indica e o governo brasileiro recomenda, faz-se necessário estabelecer um processo de dinâmica organizacional de planejamento e gestão estratégica e que esse processo integre todos os níveis (o estratégico, o tático e o operacional), para que as decisões estejam incorporadas à organização, e a alta direção sinalize as grandes orientações.

## **Dimensão Estratégica**

### **Conceitos de Estratégia – Henry Mintzberg**

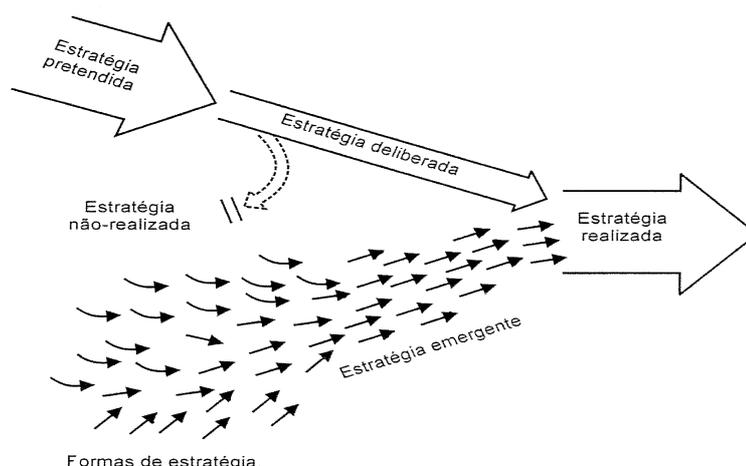
Mintzberg (2004) ressalta o entendimento de que a estratégia é um plano, pois ela pode definir uma direção, um rumo, de modo a permitir que um sujeito siga uma determinada rota; um curso de ação para alcançar determinado(s) objetivo(s); a fim de atingir um futuro desejado, ou melhor, é a escolha de um caminho para ir de um ponto a outro ponto, que caracterize evolução.

Pessoas e organizações escolhem ou definem suas estratégias pretendidas, mas nem sempre as transformam em estratégias realizadas, pois o mundo real envolve inúmeras variáveis que influenciam as trajetórias escolhidas, obrigando os agentes a adaptações durante o percurso.

A figura 2.1 propõe que intenções plenamente realizadas podem ser chamadas de *estratégias deliberadas*, enquanto as não realizadas são chamadas de *estratégias não realizadas*. As estratégias que surgem durante a trajetória escolhida podem ser chamadas de *estratégias emergentes* – para as quais um padrão realizado não foi expressamente pretendido.

No âmbito das organizações existe a crença de que a estratégia deliberada seria proveniente de algum lugar central – isto é, da gerência geral ou especificamente do Departamento ou da Diretoria de Planejamento Estratégico, **porém as estratégias estão presentes na cabeça de cada indivíduo que faz parte da organização**. As estratégias emergentes são oriundas do nascer de pequenas idéias (iniciativas), nos mais diversos lugares da organização, a todo e qualquer momento; e nesse sentido, qualquer indivíduo é capaz de apresentar idéias e revelar-se um estrategista (Mintzberg, 2004).

**Figura 2.1 – Formas de Estratégia**



Fonte: Mintzberg, 2004; p: 35

As Estratégias eficazes, à luz de Mintzberg, são aquelas que compreendem características de reflexão das condições existentes, especificamente, as que possuem a capacidade de antecipar os movimentos de outros atores, bem como a situação de estar preparado para reagir às circunstâncias inesperadas. A literatura considera que a formulação eficaz de estratégia é a consequência de um processo totalmente deliberado, sem, contudo, excluir os elementos emergentes do ambiente, podendo até se falar de planejamento flexível (Mintzberg, 2004).

Contudo, Mintzberg (2004) sugere que o termo formulação de estratégia deva ser substituído pelo de formação de estratégias, pois é inevitável que as estratégias realizadas sejam parcialmente as emergentes durante o caminho percorrido<sup>79</sup>.

### **O Conceito de Estratégia – Carlos Matus**

Os estudos desenvolvidos por Matus (1997), sugerem que a palavra Estratégia indica algo importante referente ao futuro, podendo ser utilizada para indicar um cálculo, uma forma de ganhar um jogo ou vencer a resistência de um oponente que dificulta a realização de nossos objetivos.

O autor classifica a palavra estratégia em quatro princípios: **a estratégia como o importante**, quando se refere ao que é importante, preocupando-se com o que é estratégico e não com o secundário, pois o primeiro puxa o segundo e, portanto, trata-se de selecionar o que é mais fundamental para marcar e dar direcionalidade ao movimento do resto que compõe o todo. Permite-se aplicar ao presente e à conjuntura, bem como ao futuro próximo e ao distante. **O estratégico como o importante para o futuro** vincula as ações normativas de longo prazo, que apontam direções e não caminhos. Para um país, este conceito identifica-se como grandes linhas de seu desenvolvimento, marcando um significado normativo que se restringe ao plano de dever ser, do necessário ou do desejável.<sup>80</sup> **O estratégico como modo de ganhar um jogo bem-estruturado** – considera as definições de um estrategista ou jogadores para se enfrentarem, a fim de ganhar um jogo ou uma competição, que consiste em encontrar uma forma para que seja possível realizar o objetivo, considerando as ações do(s) adversário(s). **O estratégico como modo de vencer um jogo dialético** – este conceito é trabalhado para os jogadores sociais, situados como antagonistas, cujos papéis no processo de produção social são revestidos de contradições inevitáveis e históricas, caracterizadas por uma força social que não pode existir sem a outra. Neste conceito, os jogadores criam novos elementos para obter vantagem competitiva, a fim de desfrutar da diferença entre a vitória e derrota. Matus ressalta a importância de como obter a vantagem competitiva para superar a oposição de outros, preocupando-se com a articulação entre o importante para hoje e o importante para o futuro (Matus, 1997).

---

<sup>79</sup> Segundo Walter Kiechel, da revista *Fortune*, apenas 10% das estratégias deliberadas são implementadas com sucesso (Kiechel, 1984:8), apud Mintzberg, 2004:36

<sup>80</sup> .Ex.: A ONU em um de seus planos caracteriza, “Estratégias para o século XXI” (Matus,1997, p.193 e 194).

O prof. Matus (1997) faz forte menção ao conceito de estratégia em sua obra, através da citação de três autores: Segundo **Gabor**: “Estratégia é a teoria do movimento em direção ao objetivo, onde o critério de decisão de cada movimento é obter o máximo de liberdade de jogo após cada decisão e resposta do oponente.” **Clausewitz**: “A estratégia é o uso do encontro para alcançar o objetivo da guerra. A tática revela o uso da força nos encontros e a estratégia o uso dos encontros para alcançar o objetivo da guerra.” **Beaufre** “A base do jogo estratégico é a luta pela liberdade de ação própria e aptidão para privar o oponente de sua liberdade de ação”<sup>81</sup>.

Para o autor, o que as três definições possuem em comum é o fato de considerarem natural a presença de oponentes atuantes em sistemas que possuem em sua formação a incerteza e problemas quase-estruturados; e, assim, interpreta nos seguintes termos o conceito de Clausewitz:

*Tática é o uso ou aplicação de recursos escassos, visando uma mudança situacional imediata. Estratégia é o uso ou aplicação da mudança situacional visando alcançar a situação-objeto. Desta forma, o encadeamento de operações táticas constrói a viabilidade da estratégia. A estratégia e a tática desenvolvem-se entre oponentes historicamente situados que, por serem atores criativos, não podem enumerar exaustivamente seus planos possíveis e, conseqüentemente, tentam resolver um problema quase-estruturado (Matus, 1997: 195).*

## **O Conceito de Estratégia – Michael Porter**

Como vimos nos capítulos anteriores, inserido está, no cenário mundial, o conceito de globalização, hoje identificado como assimétrico, pois promove grandes diferenças entre países, regiões, setores e organizações, em decorrência da competitividade nele embutida, fator determinante para que sejam obtidos melhores resultados<sup>82</sup>.

Para enfrentar essa competição, e até mesmo para a luta pela sobrevivência, é necessário que se estabeleçam e se formulem estratégias consistentes, a fim de superar barreiras e desafios impostos nos caminhos que levam ao crescimento e ao desenvolvimento e, assim, se reduzam os *gaps* (de desenvolvimento, tecnológico, organizacional e etc).

A cada dia as organizações amparam-se em estratégias competitivas para melhor se posicionarem e enfrentarem seu ambiente social, ou para torná-lo favorável ao

---

<sup>81</sup> Apud – Matus, 1997, p: 194.

<sup>82</sup> comercialização de produtos e bens de capital.

desenvolvimento de suas ações, entendendo que estas, estratégias são fatores fundamentais e são elas o que determinam suas peculiaridades (Porter, 1999).

Os estudos desenvolvidos por Porter (1999) reconhecem o quadro acirrado da concorrência, apontam para um modelo de reflexão e de estruturação das estratégias, que é baseado nas 05 (cinco) forças competitivas<sup>83</sup>, que permitem contribuir para melhor organizar e sistematizar o pensamento estratégico.

O processo de formulação da estratégia descrito por Porter (1999) enfatiza a necessidade de se construir um **plano de ação**, que promova a avaliação das forças competitivas à organização, que agem diretamente sobre os setores e suas respectivas causas subjacentes, identificando seus pontos fortes e fracos, os quais serão vitais para definir o ângulo estratégico de atuação e, assim, determinar a postura que a empresa irá adotar para enfrentar as causas que promovem essas forças. A organização deve ainda, se antecipar às mudanças e à reação frente a essas alterações, para assim melhor explorar as informações, por meio de uma escolha da estratégia adequada ao equilíbrio competitivo perante a concorrência. (Porter, 1999).

Para Porter (1999), *“A estratégia é vista como a construção de defesas contra as forças competitivas ou como a descoberta de posições no setor onde as forças são mais fracas”*. A organização deve promover o seu auto-conhecimento, suas capacidades, suas limitações e os motivos que deram causas a estas forças competitivas, pois somente assim terá realçado *as áreas e setores em que deve enfrentar ou evitar a competição* (Porter, 1999, p. 41).

Para superar as barreiras, melhorar a posição do setor, suplantar a intensidade da competição e dos atores envolvidos, é vital que as organizações estejam preparadas a ponto de serem flexíveis, para reagir com rapidez às mudanças competitivas e de mercado, sendo fatores-chave o conhecimento e a aprendizagem, o que lhes permitirá dispor de ingredientes diferenciados diante da competitividade empresarial.

---

<sup>83</sup> As cinco forças competitivas que determinam as perspectivas de resultados positivos ou negativos de cada setor, descritas por Porter (1999), são: Ameaças de novos entrantes, Poder de negociação dos clientes, Poder de negociação dos fornecedores, Ameaça de produtos ou serviços substitutos e as manobras pelo posicionamento entre os atuais concorrentes. (Porter, 1999).

À luz dos conhecimentos de Porter, verifica-se que o cerne da estratégia era o posicionamento (posição). Ao longo do tempo, porém, este conceito veio sendo rejeitado, por ter-se tornado estático para mercados dinâmicos e para as tecnologias em transformação da atualidade. Os concorrentes estão sendo capazes de copiar a posição de mercado de qualquer um, o que caracteriza a vantagem competitiva temporária (Porter, 1999).

A globalização dos mercados e as quedas de inúmeras barreiras de competição fizeram com que as empresas investissem na melhoria dos processos, de forma a se tornarem mais fortes e ágeis. Em muitos segmentos do mercado, geraram-se hipercompetições entre os principais atores. Estas, porém, não passaram de autoflagelação, pois não produziram os resultados pretendidos, que era dispor de uma vantagem competitiva sustentável perante os demais concorrentes e, assim, conseguir diferenciar-se um dos outros (Porter, 1999).

Porter entende que, a raiz desse problema seria a incapacidade das organizações de distinguir entre **eficácia operacional** e **estratégia**, e afirma:

*A busca da produtividade, da qualidade e da velocidade disseminou uma quantidade extraordinária de ferramentas e técnicas gerenciais: gestão da qualidade total, benchmarking, competição baseada no tempo, terceirização, parceria, reengenharia e gestão da mudança. Embora as melhorias operacionais daí resultantes muitas vezes tenham sido drásticas, muitas empresas se frustraram com a incapacidade de refletir estes ganhos em rentabilidade sustentada (Porter, M., 1999: 47).*

Desta forma, as ferramentas gerenciais avançaram e ocuparam o lugar da estratégia, fazendo com que a cada momento os gerentes se desdobrem para reforçar os flancos da organização, distanciando-se ainda mais das posições competitivas viáveis (Porter, 1999).

### **Eficácia Operacional: Condição necessária, mas não suficiente.**

Amparado nos ensinamentos de Porter (1999), **Eficiência operacional** significa desempenhar atividades de uma forma melhor do que os concorrentes. Este conceito, que não pode e não deve ser confundido com estratégia, abrange a eficiência, quando se considera o menor custo possível, mas não deve ser restrito a esse aspecto. Trata-se de

realizar qualquer atividade dentro de uma organização com as melhores práticas, reduzindo os números de defeitos e erros no desenvolvimento de produtos e serviços, sendo feitos com a melhor performance possível.

A título de exemplo, algumas empresas conseguem utilizar os insumos de uma forma melhor do que outras, obtendo **um melhor aproveitamento, reduzindo o desperdício e as perdas**. Elas chegam a adotar tecnologias mais avançadas, motivam melhor seus empregados ou obtêm um melhor controle sobre determinado processo ou conjunto de atividades. De posse desses elementos, as organizações sustentam sua vantagem competitiva em custos relativos e nos níveis de diferenciação (Porter, 1999: 48).

Portanto, o autor é incisivo ao afirmar que tanto a eficácia operacional como as estratégias são essenciais para o desempenho superior, que, afinal, é o objetivo primordial de todas as empresas. Uma atua, porém, de forma muito diferente da outra (Porter, 1999).

Uma organização somente será capaz de superar o desempenho dos concorrentes, se conseguir estabelecer uma diferença que a preserve, proporcionando aos clientes um maior valor, ou gerando valor compatível a um custo mais baixo, ou ambos. A partir deste conceito, depreende-se o princípio da aritmética da competitividade: *“o fornecimento de maior valor permite à empresa cobrar preços unitários médios mais elevados; a maior eficiência resulta em custos unitários médios mais baixos”* (Porter, M, 1999, p.47).

Os custos são gerados pelo desempenho das atividades e as vantagens de custos resultam do exercício de determinadas atividades de forma mais eficiente do que os concorrentes, ou seja, todas as diferenças entre as empresas no custo ou no preço derivam das centenas de atividades necessárias para a criação, produção, venda e entrega dos produtos ou serviços. *“A vantagem ou a desvantagem total é a consequência de todas as atividades da empresa, e não apenas de umas poucas”* (Porter, M., 1999.p.47).

Portanto, a *eficácia operacional diz respeito a atingir a excelência em atividades individuais, ou funções, a estratégia trata da combinação de atividades* (Porter, M., 1999.p.68).

O **Posicionamento Estratégico** significa desempenhar atividades diferentes das exercidas pelos rivais, ou desempenhar as mesmas atividades de maneira diferente.

*As diferenças na eficácia operacional das empresas são difusas. Algumas empresas são capazes de obter maior aproveitamento dos insumos do que outras, pois eliminam o desperdício de esforços, adotam tecnologias mais avançadas, motivam melhor os funcionários ou conseguem melhores insights sobre o gerenciamento de determinadas atividades ou de um conjunto de atividades. Estas diferenças na eficácia operacional são uma importante fonte da diversidade de rentabilidade entre os concorrentes, pois afetam diretamente as posições de custo relativas e os níveis de diferenciação” (Porter, M.,1999.p.48).*

Oferecer custos menores e maior qualidade constitui as bases do pensamento sobre a competitividade<sup>84</sup>.

Na última década os gerentes estiveram muito preocupados com a Eficácia Operacional, recorrendo a programas como a gestão da qualidade total (GQT), competição baseada no tempo e *benchmarking*, com o objetivo de alterar a forma pela qual desempenhavam as atividades de modo a eliminar as ineficiências, aumentar a satisfação dos clientes e atingir as melhores práticas.

Buscando alcançar a fronteira da produtividade, os gerentes aderiram à melhoria contínua, ao *empowerment*, à gestão da mudança e à denominada organização que aprende. A terceirização e a corporação virtual ensinaram o quanto é difícil desempenhar todas as atividades com a mesma produtividade dos especialistas.

*O constante aprimoramento da eficácia operacional é imprescindível para a consecução da rentabilidade superior (Porter, M., 1999: 50).* No entanto, poucas são as empresas, com base na eficácia operacional, que competem com êxito durante períodos mais prolongados, enfrentando dificuldades cada vez maiores para se manterem à frente dos rivais. O motivo mais claro é a multiplicação de práticas melhores.

---

<sup>84</sup> Na área da saúde, podemos citar um posicionamento estratégico forte do Brasil perante a comunidade internacional, que é o elogiado Programa Nacional de Doenças sexualmente transmissíveis e AIDS, que destaca a eficiência da política de saúde do Brasil em relação ao combate e prevenção a essas doenças, que trata de cuidar de pacientes brasileiros com custos menores e maior qualidade no tratamento e de vida. Este programa já se tornou referência mundial no combate a AIDS e foi agraciado, em 2003, com o Prêmio Gates de Saúde Global.

O autor é enfático ao afirmar que “*a competição baseada apenas na eficácia operacional é mutuamente destrutiva, levando a guerras de desgaste que terminam apenas com a limitação da competição*” (Porter, M., 1999: 52).

Durante o período de propagação da cultura da eficácia operacional, muitas empresas enfrentam o retorno decrescente, ou seja, melhoram-se os processos e as práticas, garante-se o controle e a gestão da qualidade, entre outros aspectos, mas o retorno é menor a cada momento. A **Eficácia Operacional** arrasta as empresas em direção à imitação e à homogeneidade. Aos poucos os gerentes permitiram que a eficácia operacional suplantasse a estratégia. O resultado é uma competição de soma zero, com preços estáticos ou declinantes e pressões de custo que comprometem a capacidade das empresas de investir a longo prazo no negócio (Porter, M., 1999).

### **A Estratégia tem por alicerce a exclusividade das atividades**

O lema da estratégia competitiva é **ser diferente** (Porter M, 1999)

**Significado:** Permitir a escolha, de forma deliberada, de um conjunto diferente de atividades para proporcionar um *mix* único de valores<sup>85</sup>.

### **Origens das Posições Estratégicas**

Com base no pensamento de Porter, entende-se que as posições estratégicas têm por base três fontes distintas que não são excludentes e em geral encontram imbricadas. Como primeiro critério, salienta-se o ***Posicionamento baseado na variedade***, fundamentado na produção de um subconjunto dos produtos ou serviços de um setor, ou seja, baseia-se na **escolha de variedade de produtos ou serviços, não em segmentos de clientes**. Esse posicionamento somente faz sentido quando a empresa possui capacidade de produzir determinados produtos ou serviços, utilizando um conjunto de atividades diferenciadas. O posicionamento baseado na variedade é capaz de atender a

---

<sup>85</sup> Ex.:A Fundação Oswaldo Cruz demarcou uma posição estratégica valiosa no Brasil e na América Latina, entre os laboratórios públicos produtores de Medicamentos e Imunobiológicos, com a decisão de incorporar a suas atividades o combate a doenças negligenciadas, com base num conjunto de produtos para atender a esse segmento da população. Entre as empresas transnacionais, do setor privado, oriundas de países desenvolvidos, poucas demonstram interesses comerciais em atender o segmento populacional atendido pela Fiocruz. Para a instituição, porém, produtos com esse perfil tornaram-se mais convenientes pela bandeira das políticas públicas de saúde, defendidas para o Brasil e para países em desenvolvimento, que cada vez mais buscam custos baixos e garantia de qualidade nos produtos e serviços da saúde.

uma ampla gama de clientes, mas, para a maioria, corresponderá apenas a um subconjunto de suas necessidades<sup>86</sup>.

**O Posicionamento baseado nas necessidades** trata de atender à maioria das necessidades de um determinado grupo de clientes, aproximando-se do pensamento tradicional sobre a orientação para um determinado segmento de clientes como alvo. Alguns segmentos de consumidores são mais sensíveis ao preço do que outros, demandam diferentes características de produtos e necessitam de quantidades variáveis de informações, suporte e serviços<sup>87</sup>.

Posicionamento baseado na segmentação dos clientes em razão das diferenças nas modalidades de acesso, ou seja, **Posicionamento baseado no acesso**. A caracterização de acesso pode ser fundamentada em função da geografia ou do porte do cliente – ou qualquer outro aspecto que exija um diferente conjunto de atividades para melhor alcançá-lo. O atendimento ao pequeno e não aos grandes clientes, ou a áreas com populações densas em vez de esparsas, é outro exemplo de situações em que geralmente são diferentes as melhores maneiras de configurar as atividades de marketing, processamento de pedidos, logística e serviços de pós-venda, para satisfazer necessidades semelhantes de grupos distintos de clientes<sup>88</sup>.

Para o autor, independentemente do critério – **variedade, necessidade e acesso**, ou alguma combinação dos três – o posicionamento exige um conjunto de atividades sob medida, pois é sempre a consequência de diferenças na oferta, ou seja, de diferenças nas atividades. No entanto, ele nem sempre é a consequência de diferenças na demanda, ou no cliente. Os posicionamentos com base na variedade e no acesso, em especial, não se fundamentam em diferença alguma entre os clientes. Na prática, contudo, as diferenças de **variedade ou acesso** em geral acompanham as diferenças de **necessidade** (Porter, 1999).

---

<sup>86</sup> (Exemplo: Bio-Manguinhos com suas Vacinas, Kits-diagnósticos e agora com o desenvolvimento de bio-fármacos).

<sup>87</sup> (Exemplo: A Fiocruz, atuando especificamente para um determinado grupo de clientes/pacientes, que são os inseridos no grupo de doenças negligenciadas, para a produção de medicamentos e imunobiológicos).

<sup>88</sup> (Outro bom exemplo de posicionamento baseado no acesso é o do acesso econômico. No setor de saúde, objetiva-se atender às populações de baixa renda, como o Programa da Farmácia Popular do Brasil, dirigido pelo governo federal, que visa ampliar o acesso econômico da população aos medicamentos básicos e essenciais de uso contínuo a preços subsidiados, por meio da criação de uma rede pública de farmácias, complementada pela rede privada de farmácias credenciadas para atender a população, permitindo maior acesso aos medicamentos).

## **A Compatibilidade induz à vantagem competitiva.**

Quando do desenvolvimento das atividades da empresa, todos os elos que compõem a cadeia de valor da organização contribuem para os produtos e serviços a serem oferecidos para os clientes. O envolvimento de todo o sistema de atividades, não um conjunto de partes se compatibilizando e se reforçando mutuamente, permite que as empresas construam sua vantagem competitiva (Porter, 1999).

A compatibilidade cria uma cadeia de valor muito resistente em todos os seus elos, desde o fornecimento da matéria-prima, o planejamento, a execução, o controle de qualidade, a venda e a pós-venda dos produtos, permitindo que a organização reduza os custos de suas atividades, melhore a maneira pela qual seu desempenho se apresenta perante os clientes e concorrentes, o que possibilita dar origem à vantagem competitiva e à rentabilidade superior (Porter, 1999).

Compatibilizar políticas funcionais é uma das mais antigas idéias em estratégia, tendo sido, porém negligenciada na agenda gerencial. Em vez de visualizar a empresa através de uma visão holográfica, como G. Morgan (1996) menciona, ou seja, com a visão do todo da organização, os gerentes voltaram-se para as competências essenciais, para os recursos básicos e para os fatores críticos de sucesso (Porter, 1999).

As diversas atividades de uma organização são diferentes umas das outras. Entretanto, quando executadas, buscam cumprir uma só missão. As atividades de vendas dispõem de produtos inovadores e de alta tecnologia, proporcionando grande vantagem e agregando valor ao cliente, através do marketing, que enfatiza a assistência e o atendimento pós-venda (Porter, 1999).

Complementaridades de atividades também proporcionam vantagem competitiva impregnando a estratégia. Algumas compatibilidades são genéricas, porém as mais valiosas são as específicas da estratégia, pois acentuam a exclusividade da posição e ampliam as opções excludentes (Porter, 1999).

Porter (1999) aponta três tipos de compatibilidade de atividades:

***Simples consistência entre cada atividade (função) e a estratégia geral*** - Como primeiro exemplo, salienta-se o fato do simples alinhamento de todas as atividades da organização com a estratégia de baixo custo. A consistência assegura que as vantagens competitivas das atividades se acumulem, em vez de se erodirem ou se anularem mutuamente. Ela facilita a comunicação da estratégia aos clientes, aos empregados e aos acionistas; e melhora a implementação, através da unicidade de visão e da obstinação em toda a empresa. O que a empresa decidir estabelecer com a estratégia estará vinculado ao baixo custo<sup>89</sup>

***Reforço mútuo de atividades*** é o segundo nível de compatibilidade, e procura intensificar as inter-relações entre as áreas da organização, de modo a gerar maior sinergia entre os atores da cadeia de valor, proporcionando uma forte integração entre a pesquisa, o desenvolvimento, a produção, a logística, a divulgação, as vendas e nas compras dos produtos ou serviços das empresas. Esse conjunto gera uma soma que promoverá muito mais impulso nos resultados, do que se essas atividades atuarem de formas isoladas.

***Otimização do esforço:*** Para Porter (1999), as compatibilidades de terceiro nível suplantam o reforço mútuo das atividades, pois a coordenação e o intercâmbio de informações entre as atividades visam eliminar a redundância e minimizar o desperdício de esforços, sendo as modalidades mais elementares de otimização desses esforços. A coordenação atua com os fornecedores e com os canais de distribuição, tendo condições de eliminar a demanda por algumas atividades internas, como o treinamento do usuário final.

*Em todos os níveis de compatibilidade, **o todo é mais importante do que qualquer parte individual**. A vantagem competitiva emana da totalidade do sistema de atividades. A compatibilidade entre as atividades acarreta substanciais reduções de custo ou aumento de diferenciação. Ademais o valor competitivo das atividades individuais – ou as habilidades, competências ou recursos associados – não podem ser desvinculados do sistema ou da estratégia. Assim, nas empresas competitivas, talvez seja ilusório explicar o êxito, em razão de pontos fortes específicos, competências essenciais ou recursos críticos. A lista de pontos fortes permeia muitas funções e cada um deles se aglutina com os demais. É proveitoso pensar em termos de temas que transpassam muitas atividades, como baixo custo, uma noção especial de serviço ao cliente ou determinada concepção sobre o fornecimento de valor. Esses temas se aglutinam em conjuntos de atividades estreitamente vinculadas (Porter, M., 1999, p. 71).*

## **Compatibilidade Estratégica e Sustentabilidade:**

Porter (1999, p.71) ressalta que *a compatibilidade estratégica entre muitas atividades é fundamental não apenas para a vantagem competitiva, mas também para sua sustentabilidade*. Para o concorrente, será muito mais difícil competir com um grupo de atividades entrelaçadas do que simplesmente imitar certa abordagem da força de

---

<sup>89</sup> (Ex.: Marketing, Bônus aos empregados, giro da carteira, produtos, serviços, redução de intermediários para aquisição de seus produtos na busca da meta de redução de custos, etc.).

vendas, igualar uma tecnologia de processo ou copiar o conjunto de características de um produto. As posições erguidas sobre sistemas de atividades são muito mais sustentáveis do que as construídas sobre atividades individuais.

Os concorrentes enfrentam maior dificuldade ao depararem com empresas que tenham os sistemas de atividades fortalecidos pela compatibilidade estratégica, o que proporciona maior sustentabilidade e torna mais improvável a emulação do sistema inteiro.

Para o Porter (1999), quanto mais o posicionamento da empresa se alicerçar em sistemas de atividades, que apresentam compatibilidade de segundo e terceiro nível, mais sustentável será a vantagem. É difícil que esses sistemas sejam desatados por iniciativas externas, o que torna muito complexas as imitações. Mesmo que os rivais consigam identificar as interconexões mais importantes, ainda enfrentarão muita dificuldade para copiá-los.

Quando aplicada à organização a compatibilidade estimula a eficácia operacional, assim como o conceito expressa o sentido de que a insuficiência de desempenho numa atividade degradará o desempenho das outras, de modo que os pontos fracos se tornam expostos e mais propensos a chamar atenção. Quando a atividade segue positivamente, favorecerá a melhoria das demais atividades. As organizações com forte compatibilidade raramente se tornam alvos de imitação. *“A superioridade na estratégia e na execução apenas acentua as vantagens e eleva os obstáculos para os imitadores”* (Porter, M, 1999, p.72).

Contudo, se os concorrentes dominarem o sistema de atividades em sua totalidade, promoverão fortes confrontos no mercado. A empresa que elaborar o melhor sistema de atividades alcança a vitória, enquanto os concorrentes com estratégias similares ficam para trás.

*A visualização da estratégia em termos de sistemas de atividades apenas deixa mais claro por que a estrutura organizacional, os sistemas e os processos precisam ser específicos em relação a ela. A adaptação da organização à estratégia, por sua vez, facilita o desenvolvimento das complementaridades e contribui para a sua sustentabilidade (Porter, M., 1999, p.73).*

Porter afirma ainda “*que as posições estratégicas de uma organização devem ter um horizonte de 10 (dez) anos ou mais e não apenas de um único ciclo de planejamento*”. Segundo o autor, a continuidade fomenta as melhorias nas atividades individuais e a compatibilidade entre as atividades, permitindo que a organização construa capacidades e habilidades exclusivas, amoldadas com exatidão à estratégia. A continuidade também reforça a identidade da empresa<sup>90</sup>.

*No sentido contrário, mudanças freqüentes no posicionamento são custosas. Além de exigirem que a empresa reconfigure as atividades individuais, também demandam o realinhamento de sistemas inteiros. Algumas atividades talvez nunca se conformem às hesitações entre as estratégias. Os resultados inevitáveis da inconsistência estratégica, ou do fracasso de ser o primeiro a escolher uma posição diferenciada, são a síndrome do “eu também” ou a configuração de atividades defensivas, as inconsistências entre as funções e a dissonância organizacional (Porter, M., 1999: 73).*

Neste sentido, para Porter, **Estratégia é**

*...a criação de compatibilidade entre atividades da empresa. Seu êxito depende do bom desempenho de muitas atividades – e não apenas de umas poucas – e da integração entre elas. Se não houver compatibilidade entre as atividades, não existirá uma estratégia diferenciada e a sustentabilidade será mínima. A gerência se volta para a tarefa mais simples de supervisionar funções independentes e a eficácia operacional determina o desempenho relativo da empresa.... (Porter, M., 1999: 73).*

## **Estratégia Corporativa 1**

A estratégia corporativa primeiramente deve ser entendida como um plano geral para uma organização diversificada. Para Porter (1999), a empresa diversificada deve ter dois níveis de estratégia: **a da unidade de negócios** (ou competitiva) e **a corporativa** (para toda a organização). A primeira trata de como criar vantagem competitiva em cada uma das áreas de atuação da empresa. A segunda aponta para duas questões diferentes: em que negócios a organização deve competir e como a sede corporativa deve gerenciar o conjunto de unidades de negócios.

*A estratégia corporativa é o elemento que faz com que o todo corporativo seja superior à soma das unidades de negócios (Porter, M., 1999: 126).*

---

<sup>90</sup> Porter (1999:41) nos esclarece que, “No planejamento de longo prazo, a tarefa é examinar cada força competitiva, prever a magnitude de cada causa subjacente e então construir um quadro completo do provável potencial do setor.”

**A competição ocorre no nível das Unidades de Negócios.** As organizações diversificadas não competem. Somente as unidades de negócios estão presentes à competição. Caso a cúpula da organização não concentre sua atenção em propiciar o sucesso de cada unidade, a estratégia corporativa fracassará, não importando a elegância de sua construção. A estratégia corporativa deve emanar da estratégia competitiva, reforçando-a ao mesmo tempo (Porter, 1999).

**A diversificação, inevitavelmente, acarreta custos e limitações para as unidades de negócios.** As unidades de negócio estão vinculadas ao sistema de controle e acompanhamento de suas atividades, sendo necessário que expliquem e esclareçam suas decisões à alta administração, dediquem parte de seu tempo para realizar o planejamento de suas atividades, de seu negócio e de outros sistemas corporativos, seguindo as orientações, diretrizes e políticas da Matriz. Cada unidade terá seus custos evidenciados e acrescidos das despesas corporativas (condominiais) alocadas às unidades, além dos custos e constrangimentos ocultos (Porter, 1999).

Os *stakeholders* da organização podem buscar soluções diversificadas para atender seus interesses, procurando sempre os melhores resultados e custos, comparando-os com o que a corporação tem a oferecer, pois dispõem no mercado de inúmeras opções, e assim, evitam incorrer em riscos e comprometer os ativos para investimentos. Portanto, esses indicativos prenunciam que a Estratégia corporativa não será bem sucedida a não ser que, de fato, agregue valor às unidades de negócios, proporcionando benefícios tangíveis que compensem os custos intrínsecos da perda da independência, e aos *stakeholders*, através de diversificações que de outro modo não estejam ao seu alcance (Porter, 1999).

Portanto, persistem as questões estratégicas de como as organizações diversificadas enfrentarão os desafios impostos pelo novo paradigma da globalização E de como preparar empresas e instituições para a acirrada competitividade? Primeiramente, Porter aponta ser fundamental entender: **o que é uma boa estratégia corporativa?**

## **Estratégia Corporativa 2**

Primeiramente é vital entender que de acordo com Porter (1999), o conceito de estratégia corporativa se subdivide em 04(quatro) conceitos adotados pelas organizações

diversificadas: – **gestão de *portfolio*, reestruturação, transferência de habilidades e compartilhamento de atividades**. Mecanismos diferentes, não sendo mutuamente exclusivos, eles constituem ferramentas com as quais a corporação cria valor para os *stakeholders*; e requerem que a organização diversificada se organize e se diferencie de maneira individual. Os dois primeiros não exigem ligações entre as unidades de negócio; os dois últimos dependem desse entrosamento (Porter, 1999).

Portanto, segundo Porter (1999), negligenciar esses conceitos, em uma organização diversificada, talvez seja o caminho mais rápido para o fracasso.

### **Gestão de *Portfolio***

A Gestão de *portfolio* consiste, basicamente, na gestão de um conjunto de áreas estratégicas da organização. Para cada área existe uma particular combinação de produto ou serviço com um segmento de mercado ou de público-alvo, para a qual a instituição decide planejar uma estratégia específica. Consiste na diversificação de negócios, através de aquisições ou inclusão de atividades, sendo o conceito de estratégia corporativa mais em uso, segundo Porter (1999).

Na estratégia de *portfolio*, a corporação disponibiliza capital em condições favoráveis, que resultem da capacidade de levantamento de fundos da corporação como um todo, fomentando habilidades e a disciplina da gerência profissional. Proporciona orientações e análises de alta qualidade, sem as dificuldades da sabedoria convencional e dos vínculos emocionais ao negócio. O modelo de gestão da operação através das unidades de negócio com elevado grau de autonomia exige desenvolver estratégias de negócios sensatas e que ao mesmo tempo motivem os gerentes.

Porém, segundo Porter (1999):

*O benefício de proporcionar total autonomia às unidades de negócios também é discutível. As unidades de negócios de uma empresa estão cada vez mais inter-relacionadas, por força da coesão resultante das novas tecnologias, da ampliação dos canais de distribuição e das mudanças nos regulamentos. O desenvolvimento de estratégias independentes para as unidades pode comprometer o desempenho (Porter, M., 1999: 147).*

A gerência de portfólio exige da corporação e de seus gerentes cada vez mais negócios para manter seu crescimento, levando-os a erros sérios pela amplitude e volume de contratos estabelecidos. **Par a par com o crescimento da organização, os custos inevitáveis da participação numa empresa diversificada impõem um ônus, comprometendo o desempenho das unidades e reduzindo o ROI – Retorno sobre os investimentos – de toda a corporação, ou seja, pulverizando os recursos da organização entre os inúmeros produtos, serviços e atividades de P&D, o que chega a comprometer novos investimentos possíveis (Porter, 1999).**

Observa-se que um *portfolio* sadio e bem balanceado deve ser constituído por um conjunto de áreas estratégicas que tenham condições de assegurar rentabilidade, caixa e resultados para sustentar a organização no futuro, remunerar seus investimentos e alavancar aqueles segmentos inovadores e promissores que virão garantir o sucesso da organização a longo prazo (Costa, 2004).

Um *portfolio* problemático pode estar constituído de áreas estratégicas excessivamente diversificadas, com baixa sinergia entre os projetos. Alternativamente, elas podem estar todas concentradas, por exemplo, em um único produto, ou serviço, ou cliente, ou num único mercado ou público-alvo, ou ainda, num mesmo fator de risco, ou pior, o *portfolio* pode apresentar um crescimento de projetos sem sustentabilidade, que pulveriza os já escassos recursos da organização, entre inúmeros projetos, produtos, serviços e atividades de P&D, obrigando a alocação de volumes baixos de investimentos, o que chega a comprometer seriamente os atuais e possíveis novos investimentos (Costa, 2004).

## **Reestruturação**

A organização que fundamenta sua estratégia corporativa na reestruturação possibilita sua transformação em reformadora ativa de unidades de negócios, situação na qual novas transações não estão relacionadas necessariamente com as unidades existentes. O fundamental para essa instituição é o potencial realizado (Porter, 1999).

A estratégia de reestruturação é desenvolvida para ocasiões em que empresas, organizações, instituições ou setores apresentam insuficiência nos resultados, caracterizando-se como subdesenvolvidos, enfermos e ameaçados (Porter, 1999).

Quando a matriz intervém nessas unidades, substituindo a equipe gerencial, modificando a estratégia e implementando novos conceitos e tecnologias, seu objetivo é o fortalecimento da organização e a transformação do setor, correspondendo à exigência de melhoria, para ser capaz de criar grande valor para os *stakeholders* (Porter, 1999).

Porter (1999) ainda afirma que, como requisito de êxito da reestruturação, é essencial uma equipe gerencial corporativa com *insight* para descobrir empresas e organizações subavaliadas pelos seus desempenhos, ou posições em setores maduros para a transformação. O que pode ser facilmente identificado no complexo industrial da saúde.

Os riscos aos quais o reestruturado está exposto são altos, porém aceitáveis, tendo em vista a existência de prazos para a obtenção do sucesso na estratégia e as constantes dificuldades enfrentadas pela empresa.

O principal desafio apontado por Porter é integrar as unidades, de modo a criar toda uma nova posição estratégica. Enfrentar os concorrentes que adotam estratégias simultâneas fará parte do cotidiano da organização, exposta ao risco de aos poucos ver, suas unidades, se transformarem em gestores de portfólio. **O que poderá conduzi-la a um caminho, no qual o retorno sobre os investimentos (ROI) declina enquanto aumenta a necessidade de reinvestimentos nas unidades.** Além dos riscos normais dos negócios, as unidades acabam absorvendo o ganho único proveniente da reestruturação (Porter 1999).

Os reestruturadores devem, portanto, evitar o crescimento intensificado, pois terão pela frente erros cada vez mais frequentes, com esses erros, os padrões de qualidade da organização acabarão se tornando menos rigorosos, prejudicando a corporação com baixos retornos sobre os investimentos que, no máximo, apenas se igualarão ao da média dos segmentos, prejudicando assim, a vantagem competitiva da empresa (Porter, 1999).

### **Transferência de Habilidades**

O terceiro conceito de estratégia corporativa enfoca o quesito do inter-relacionamento entre as unidades de negócio da corporação. Quando bem articulado, o conceito pode ser identificado com o de sinergia (Porter, 1999).

A sinergia entre atividades claramente identificadas, nem sempre se transforma em realidade, pois as unidades de negócio de uma organização competem entre si freqüentemente, ocasionando dificuldades para a implementação dessa estratégia, motivadas principalmente pelas estabelecidas pela competição interna.

No entanto, para o desenvolvimento das competências tecnológicas e geração de inovações o inter-relacionamento entre as unidades de negócio deverá ser muito bem fortalecido, pois ele permite tornar as empresas altamente competitivas, sendo este um processo ativo que transforma a estratégia ou as operações da unidade receptora (Porter, 1999)

Somente se alcança a vantagem competitiva através da transferência de habilidades, se existirem semelhanças entre as unidades de negócios da organização, que terão em princípio, de preencher três condições:

1. *As atividades envolvidas no negócio são suficientemente semelhantes para tornar significativo o compartilhamento da expertise.*
2. *A transferência de habilidades abrange atividades importantes para a vantagem competitiva.*
3. *As habilidades transferidas representam uma fonte significativa de vantagem competitiva para a unidade receptora. A expertise ou habilidade a serem transferidas são suficientemente avançadas e exclusivas para ir além dos recursos dos concorrentes (Porter, M., 1999: 152).*

O processo se dá com a redistribuição de pessoal-chave, mesmo em caráter permanente, bem como com o forte grau de comprometimento e participação da alta administração na estratégia, tendo o inter-relacionamento como o fator-chave de sucesso (Porter, 1999).

Os requisitos de atratividade devem ser satisfeitos pelos setores envolvidos, caracterizados por um alto grau de compatibilidade, que sinalize oportunidade de transferência de habilidades, que podem ajudar a transformar as estruturas dos novos setores de atuação, orientando-os para direções favoráveis.

As organizações diversificadas em setores bem escolhidos apresentam-se aptas para transferir habilidades em muitas direções pois, nas palavras de Porter(1999):

*Se a gerência corporativa assim conceder o seu papel e criar mecanismos organizacionais apropriados para facilitar o intercâmbio entre as unidades, as oportunidades para compartilhar a expertise serão significativas (Porter, M., 1999: 153).*

### **Compartilhamento de Atividades:**

O quarto conceito de estratégia corporativa é caracterizado pelo compartilhamento de atividades na cadeia de valor entre as unidades de negócio. Objetiva-se utilizar a capacidade instalada da organização para compartilhar atividades e, assim, buscar a redução de custos, destacar a diferenciação e sempre aumentar a vantagem competitiva.

O compartilhamento de atividades deve promover a melhor relação custo x benefício nos projetos ou processos, de todas as origens, dentro da organização. É fundamental que todos os atores estejam fielmente comprometidos com a estratégia, de forma a permitir que ela possa ser aplicada, sem gerar crescimento de custos, ou ainda prejudicar a eficiência operacional da instituição.

Segundo Porter, para utilizar o modelo de atividades compartilhadas, é necessário um contexto organizacional no qual a colaboração entre as unidades de negócio seja encorajada e reforçada. *Unidades de negócios autônomas são inimigas de tal colaboração.* O autor acrescenta, ainda, que as organizações diversificadas devem se organizar com mecanismos horizontais – *um forte senso de identidade corporativa, um sistema de incentivo que recompense mais do que apenas os resultados da unidade de negócios, forças-tarefa entre as unidades de negócios e outros métodos de integração* (Porter, M., 1999: 157).

### **Vantagens Competitivas: (Custos, Diferenciação e Enfoque):**

Alinhadas às estratégias corporativas, as organizações diversificadas devem ater -se, a gerar resultados competitivos, o que pressupõem estabelecer novas estratégias, as competitivas, voltadas para a obtenção de uma posição relativa da organização dentro de uma indústria, que reflita um desempenho melhor que o dos concorrentes.

O fator que determina esta rentabilidade de uma empresa abaixo ou acima dos demais concorrentes, ou da média de uma indústria, é estabelecido por seu posicionamento (Porter, 1989).

Apesar de uma empresa/organização estar inserida em uma indústria desfavorável e com uma rentabilidade mediana, é possível obter um posicionamento favorável, com a geração de altas taxas de retorno dos investimentos, através de uma vantagem competitiva sustentável (Porter, M, 1989).

*A base fundamental do desempenho acima da média a longo prazo é a vantagem competitiva sustentável. Embora uma empresa possa ter inúmeros pontos fortes e pontos fracos em comparação com seus concorrentes, existem dois tipos básicos de vantagem competitiva que uma empresa pode obter: **baixo custo ou diferenciação**. A importância de qualquer ponto forte ou ponto fraco que uma empresa possui é, em última instância, uma função de seu impacto sobre o custo relativo ou a diferenciação (Porter, M., 1989, p. 9).*

Segundo Artmann (2003), corroborando Porter (1989), para se obter o sucesso em um determinado segmento de negócios, há de se dispor na organização de competências essenciais que conduzam à primazia no ramo em detrimento dos concorrentes. Um desempenho melhor resulta da habilidade de uma organização ou empresa possuir vantagem competitiva sustentável, tanto em custos como em diferenciação em produtos.

Para Porter (1989), haveria três estratégias para uma empresa escolher com o objetivo de implementar uma estratégia genérica e obter uma vantagem competitiva sustentável: a **diferenciação**, que pressupõe uma oferta exclusiva e diferente, verificada pelos clientes e usuários como superior em qualidade, em comparação aos concorrentes, por meio da qual a localização, distribuição e até o acesso podem ser diferenciados; a **liderança de custo**, entendida como produto-padrão, sem a figura do marketing, cujo objetivo é diminuir custos para dispor de recursos a serem aplicados em outros segmentos, trabalhando as economias em escala em todas as fontes, sem comprometer a qualidade; o **enfoque ou focalização**, que acompanha as duas variantes de estratégias de custos e diferenciação, e tem sua atuação fundamentada em ambientes competitivos estreitos dentro de uma indústria (Rivera & Artmann, 2005).

Voltado para fortalecer e alcançar a vantagem competitiva sustentável da organização, o foco em resultados, em custos ou diferenciação, aponta para a necessidade de comparação com organizações concorrentes, a fim de conhecer, identificar e descrever o posicionamento competitivo e estratégico, o que permite dispor de insumos estratégicos

para realizar uma análise situacional<sup>91</sup>.

Para mapear melhores oportunidades, encontrar os nós críticos e, assim, corrigir processos e produtos, é necessário que seja estabelecida uma nova ordem da estratégia, pois, segundo Porter (2005), *“a estratégia é a criação de uma posição competitiva única e de valor, envolvendo um conjunto de atividades”*, tendo em vista que hoje esse aspecto é mais importante do que jamais foi considerando-se a maior intensidade da concorrência.

## **O Planejamento Estratégico**

A construção de uma visão estratégica competitiva pode levar as organizações à obtenção de sucesso ou não, o que irá depender, por sua vez, do grau de compromisso de cada um dos atores da organização, em sua contribuição para alcançar as estratégias pretendidas.

As estratégias pretendidas refletem o pensar da organização. O agir vem somente após o desenvolvimento de todo o trabalho para a formação de um plano e, à luz deste, o corpo da organização age em busca de resultados. Ou seja, o pensar e o agir tornaram-se sem dúvida o maior chavão empregado para explicar o que é o planejamento estratégico.

Na década de 60, popularizou-se no meio empresarial o conceito de estratégia, associado ao de planejamento. O planejamento, assim, foi entendido como ferramenta organizacional, fazendo parte de um processo mais amplo de desenvolvimento das organizações, que valoriza a condução da ação. As próprias possibilidades do planejamento são interpretadas aqui como medidas/subordinadas à cultura das organizações (Rivera, 2003).

*O planejamento estratégico surgiu no momento em que as grandes organizações sentiram a necessidade de aperfeiçoar seus processos de planejamento e gerência e manter-se alerta para possíveis modificações futuras. Percebia-se que a visão de longo prazo, associada a objetivos específicos e à metodologia de estudos de tendências, já não servia às imposições de uma era de mudanças sociais e econômicas muito rápidas (Motta, 2004: 85).*

---

<sup>91</sup> Segundo Rivera (2003) *A vantagem concorrencial se fundamenta no fato que os usuários reconhecem à oferta de um concorrente um acréscimo de valor suficiente para que prefiram a ele recorrer. Este diferencial de valor se resume em geral a um relação qualidade/preço* (Rivera, 2003, p: 72).

As organizações entenderam que, com o planejamento estratégico, a influência das variáveis de risco e as incertezas poderiam ser minimizadas, trazendo para as instituições maior clareza e discernimento em suas deliberações, através da racionalidade, do planejamento e do controle (tradicional, analítico e o baseado em recursos). Com este prisma, buscou-se reduzir a forte influência que os gerentes gerais, ou executivos-chefe, exerciam nas corporações, com a visão de que os melhores caminhos para as tomadas de decisões deveriam ser amparados somente na intuição estratégica dos responsáveis, na confiança, no julgamento isolado e na criatividade. Com o uso do planejamento estratégico, objetivava-se aumentar as probabilidades de sucesso no desenvolvimento de objetivos, de projetos e de metas estabelecidas, referentes aos produtos, processos e serviços (Motta, 2004).

Com um estudo mais profundo dos conhecimentos de Mintzberg, verifica-se que as organizações entenderam ser de alta relevância adotar o planejamento formal, não para criar as estratégias, mas para programá-las, ou seja, elaborar, operacionalizar os resultados das estratégias e assim formalizá-las. ***“O planejamento ajuda a transformar a estratégia pretendida em estratégia realizada, dando o primeiro passo que acaba levando à implementação”*** (Mintzberg, 2006: 291)<sup>92</sup>.

À luz de Matus (1996), o Planejamento Estratégico deve ser o situacional. O Planejamento Estratégico Situacional - PES constituiu um método e uma teoria com foco no Planejamento Estratégico Público, cujo tema são os problemas públicos e que é aplicável a qualquer órgão cujo centro de jogo não seja exclusivamente o mercado, mas o jogo político, econômico e social.

O Planejamento Estratégico Situacional – PES – procura explicar a realidade, conceber o plano, tornando viável o plano necessário, e agir a cada dia de forma planejada. O PES estabelece a relação descrita na figura 2.2:

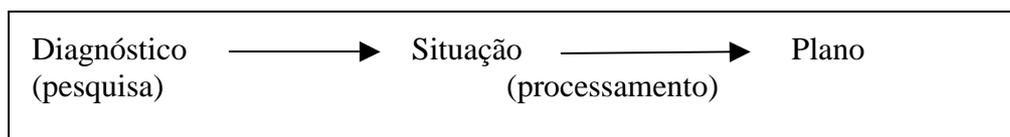
No PES, os passos para um planejamento consistem nas seguintes etapas: ***diagnóstico*** - é o momento de organizar a matéria-prima, ou seja, os insumos estratégicos que um ator social processa para formular sua apreciação situacional. Essa fase do processo de

---

<sup>92</sup> Os conceitos demonstram claramente a existência de papéis bem definidos para o planejamento, planejadores e para os planos.

planejamento do PES é o momento de uma investigação sobre as realidades, que visa contribuir com uma teoria explicativa, e evidencia que essa teoria é consistente com o que se observa. Essa etapa é realizada por especialistas, ou por equipes, tendo como produto um parecer ou um relatório fundamentado. É uma pesquisa, que contribuirá como matéria-prima de uma apreciação situacional.

Figura 2.2 – Relação entre Diagnóstico, Situação e Plano.



Fonte: Huertas, 1996:34, baseado em entrevista a Carlos Matus

**Análise situacional** - é desenvolvida através do instrumento do diagnóstico gerado. A qualidade da análise depende da qualidade do instrumento das investigações sobre a realidade. Pode-se entender esse momento como a fase da formação da estratégia, baseada nos diagnósticos, ou na análise estratégica estabelecida.

O terceiro momento do PES é a organização e formalização do **plano**, que é materializado através do planejamento, no qual ele não guarda uma relação direta com o diagnóstico mas, sim, com o processo situacional, “*que demarca ou reforça as diferenças de interesse que estejam em jogo*”<sup>93</sup>. Nesse momento, são realizadas as programações das estratégias deliberadas.

### O Papel dos Planejadores

O PES reconhece que a etapa da análise e da formulação da estratégia pode e deve ser realizada por atores diferentes, pois o **diagnóstico** é uma pesquisa que não representa nenhum ator, ou seja, deve ser imparcial e isenta de qualquer influência; já a **análise situacional** deve ser feita por um ator inteligente, ou melhor, por alguém que possua plenas condições de formar as estratégias, para que, por fim, os resultados das análises situacionais se transformem em um **plano**.

Para Mintzberg (2006), os planejadores desempenham os seguintes papéis, conforme a figura 2.3, Descobridor, Analista, Catalisador e Programador de estratégia e descrito a

<sup>93</sup> Huerta, 1996.p.34, em entrevista à Carlos Matus.

seguir.

**Figura 2.3 – Os Papéis específicos dos Planejadores.**

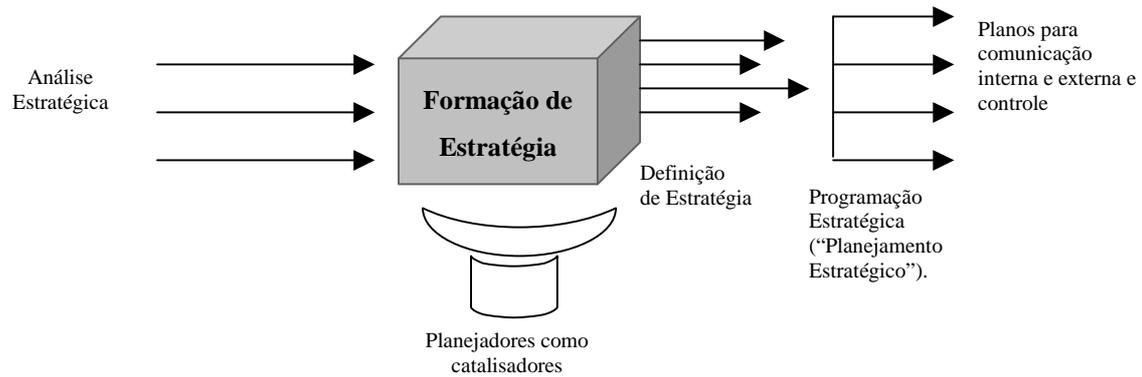


Figura: Mintzberg, 2006:290

### **Descobridor de Estratégia**

Cabe ao planejador identificar os padrões que vão se tornar estratégias, pois muitas estratégias emergem nas organizações naturalmente, sem intenção e, às vezes, sem o conhecimento dos próprios gerentes. Os planejadores podem colaborar com os gerentes, ajudando-os a encontrar as estratégias nas próprias atividades da organização ou em organizações concorrentes. A descoberta dessas novas estratégias pode resultar em inovações organizacionais e/ou tecnológicas que geram novos produtos ou melhoram processos e atividades.

### **Analistas de Estratégias**

Os Planejadores com esse perfil realizam estudos detalhados, específicos e complexos sobre os negócios da organização, as estratégias que estão sendo utilizadas e as que precisam ser adaptadas, instigando os gerentes das unidades a uma maior reflexão para a obtenção ou manutenção de uma vantagem competitiva sustentável. Essa fase alimenta e estimula o pensamento estratégico que contribuirá para o processo de criação da estratégia.

### **Catalisadores de Estratégias**

O papel de catalisador tem como objetivo o de estimular o pensamento estratégico em toda a organização. Nesse momento, o planejamento estimula o surgimento ou a criação informal da estratégia, induzindo os demais atores a refletir sobre o futuro de forma

criativa. Nessa função, esses atores provocam os gerentes e gestores colocando-os em situações de simulações, com questões do dia-a-dia da organização, ou introduzindo novos paradigmas para a modernização das atividades.

### **Programador de Estratégias**

As atividades de programação de estratégia compreendem uma série de passos, que incluem a **codificação** de determinada estratégia, atividade que consiste em expressar a estratégia no formato operacional, envolve sua articulação com o negócio da organização e exige os esclarecimentos necessários para uma boa visão da Unidade; a **elaboração** das estratégias, que desencadeia as sub-estratégias em programas específicos e planos de ação de vários tipos; e a **transformação** das sub-estratégias, que consiste em convertê-las em programas, planos e projetos com orçamentos e processos de rotina. Com essas etapas, o planejamento traduz-se em um processo analítico, tornando-se vigente logo após ser concluída a síntese de formação da estratégia (Mintzberg, 2006: 291).

Portanto, a programação estratégica exige que as estratégias viáveis pretendidas estejam disponíveis para que se possa proceder à sua implementação, devendo as mesmas estar previamente codificadas e elaboradas.

Posteriormente, a programação das estratégias da organização disporá de um plano, um orçamento, objetivos, projetos, processos, metas, que farão parte do sistema de planejamento<sup>94</sup>.

### **O Papel dos Planos**

Os planos são úteis para as organizações por desempenharem dois papéis absolutamente importantes. Os planos podem ser **um meio de comunicação** e **um mecanismo de controle da estratégia**. *Os papéis se baseiam no caráter analítico dos planos, especificamente no fato de que eles representam as estratégias em forma decomposta, articulada e, se não quantificadas, então pelo menos quantificáveis* (Mintzberg, 2006:

---

<sup>94</sup> Este fenômeno é observado no Plano Plurianual do Governo Federal Brasileiro, pois os objetivos setoriais, programas e ações são previamente estabelecidos, elaborados e codificados, de modo que os órgãos públicos realizem as devidas implementações das estratégias pretendidas.

291).

O objetivo principal da programação da estratégia é ser uma ferramenta de coordenação, controle e acompanhamento da estratégia, com a garantia de que todos os atores da empresa sejam orientados e conscientizados para seguir na direção mais precisa e específica possível, ajudando a realizar a estratégia e permitindo a comparação do planejado com o executado, obtendo o resultado do desempenho da organização, e possibilitando realizar o *looping* da informação ao processo de formação da estratégia.

Os planos atuam, também, como um dos principais meios de comunicação da estratégia, informando as pessoas sobre as estratégias pretendidas e suas conseqüências, além de identificarem o papel de cada integrante e indicarem como eles devem atuar na organização para realizá-las.

A função de controle estratégico ou “*sistema de controle de desempenho*” contribui para que a organização se mantenha na trajetória estratégica, assegurando o planejado, sua implementação como esperado, com recursos apropriadamente alocados, permitindo que seja **avaliado o comportamento, o desempenho e a prestação de contas.**

### **Sistema de Direção Estratégica:**

Segundo Mintzberg (2003), as Burocracias Divisionalizadas, ou seja, organizações diversificadas e complexas têm, como principal mecanismo de coordenação, a padronização dos *outputs*<sup>95</sup>, o que corresponde a dispor de um sistema de controle de desempenho, com foco em resultados, que Carlos Matus (1996) entendeu ser um sistema de cobrança e de prestação de contas por desempenho, que compõe o sistema de direção estratégica.

*Um sistema de direção estratégica é um conjunto de dispositivos que estrutura práticas de trabalho em uma organização, levando à eficiência, à eficácia, à reflexão, à criatividade, à responsabilidade, à apreciação situacional imediata e à visão direcional de longo prazo (Matus, 1996:317).*

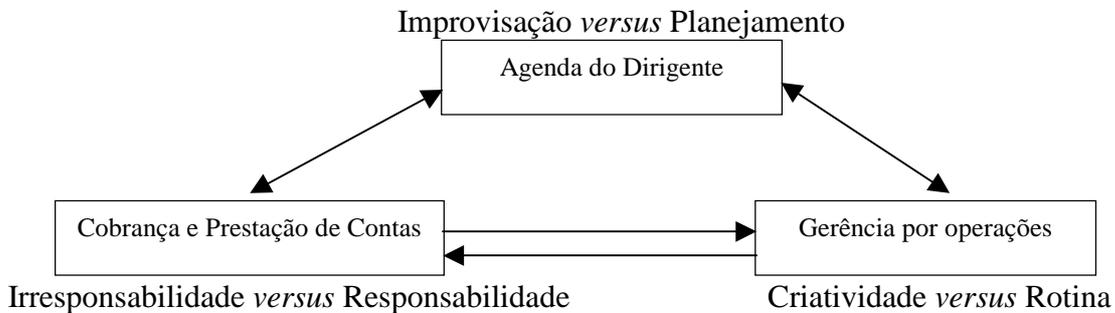
Matus (1996) afirma, em sua obra, que o sistema de direção estratégica se encontra apoiado fundamentalmente em um triângulo de ferro, formado por três sistemas-chave,

---

<sup>95</sup> *Outputs*: produtos ou serviços distintos e mensuráveis prestados aos usuários. Sua definição faz parte de uma convenção contábil internacional. Os *outputs* são a base da contabilidade patrimonial.

e esse pode ter o perfil de alta ou de baixa responsabilidade, conforme suas características específicas, como demonstradas na figura 2.4.

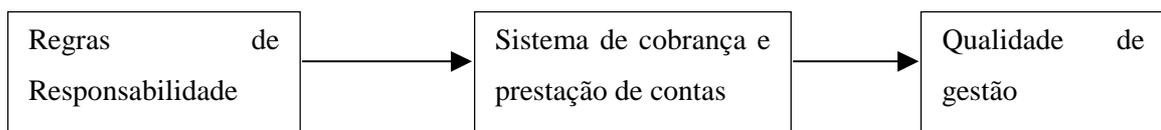
Figura 2.4 – Triângulo de Ferro de Carlos Matus



Fonte: Matus, C. 1996: 353

O autor afirma, ainda, que o sistema organizacional ou de direção estratégica (triângulo de ferro) rege a qualidade da gestão da organização ou máquina organizacional, estabelecendo a qualidade de todos os sistemas de direção e gerência, existindo uma relação muito forte entre os sistemas, o que fica demonstrado na figura 2.5. É o sistema de cobrança e prestação de contas que rege o triângulo de ferro; e é ele que garante a qualidade da gestão:

Figura 2.5 –  
Relação teórica das regras de responsabilidade, sistema de cobrança e prestação de contas e qualidade de gestão.



Fonte: Matus, C. 1996.p.351

O Triângulo de Ferro é constituído pelos seguintes sistemas:

a) O Sistema de formação da **Agenda do Dirigente** - deve possuir foco no que é estratégico, na missão e nos objetivos, com apoio do plano. Do contrário, os temas importantes acabarão dominados pelos casos de urgência. A agenda administra os dois recursos mais escassos do dirigente: tempo e foco de atenção.

O tempo é um recurso escasso / limitado, rígido e irreversível. Escasso / limitado por

que todos possuem as mesmas 24 horas do dia para cumprir inúmeros compromissos de todas as ordens; rígido, por ser implacável, passa independentemente de nossa vontade; e irreversível, porque as oportunidades que passam não voltam, mesmo que o dirigente não faça uso do tempo para desenvolver oportunidades (Matus, 1996).

O foco de atenção do dirigente sofre inúmeras possibilidades de interferências. Se o dirigente não se concentrar no que é mais importante para a organização, como o cumprimento da Missão, ele sofrerá o risco de dispersão, podendo confundir o grau de relevância dos problemas, acumulando situações de baixo valor estratégico, porém de alto valor para níveis inferiores, que, entretanto, não conduzem a organização ao caminho ideal, o escolhido.

A agenda do dirigente deve contemplar questões de alta relevância para a gestão, fundamentadas no plano estabelecido. As pressões diárias que um dirigente sofre levam-no a não considerar o planejamento, conduzindo-o a dar respostas a questões que surgem, sem o prévio conhecimento dos problemas.

Segundo Matus (1996), os problemas com menor possibilidade de serem incorporados à agenda do dirigente seriam aqueles que possuem o viés da maior importância para a organização como, por exemplo, os que consomem muito tempo; os que aparentam ser adiáveis e não muito urgentes; os que não chamam a atenção, por emitirem sinais fracos ou até por serem incapazes de emitir sinais ruidosos; os que parecem não representar um risco iminente para a organização, por serem complexos, fáceis de identificar e difíceis de valorizar no presente; os que aparentam ser inevitáveis e incômodos; os que transmitem a sensação de que a organização possui baixa competência para superá-los, exigindo que se invista no fator da inovação, o que conseqüentemente implica em riscos.

Para Matus (1996) a questão da composição da agenda do dirigente é complexa, pois mais importante que o uso quantitativo do tempo é o uso qualitativo; e para se definir o que deve ser incorporado na agenda, ele sugere a precisão na escolha pelo dirigente de seu conteúdo, com a seguinte pergunta: ***“Qual é a proporção de problemas importantes que chegaram à agenda que já vem com um processamento tecnopolítico adequado?”*** O autor aponta um elemento responsável por filtrar os problemas e fazer um processamento tecnopolítico, antecipadamente à chegada do ponto de pauta à

agenda do dirigente; e outro, que tem grande importância e trata do entorno imediato do dirigente (Matus, 1996).

O entorno imediato do dirigente, possivelmente composto por assessores especialistas, desempenha um papel fundamental para os presidentes das organizações, o de racionalizar seu tempo.

Para Matus (1996), o entorno deve ser constituído por uma Unidade de Processamento Tecnopolítico responsável por assumir as seguintes funções: desenvolver um filtro de qualidade do processamento dos problemas, equilibrando os extremos do politicismo e tecnocratismo, mapeando os casos importantes em detrimento dos casos urgentes; impedir que a rotina e os problemas de segunda ordem ofusquem a atenção do dirigente e concorram com os problemas de alto valor nesse nível, mantendo um monitoramento situacional sintético e global do andamento da gestão, sendo este monitoramento periódico da agenda do dirigente destinado a sinalizar com objetividade o uso de seu tempo e a fixação de seu foco de atenção; contribuir com as adequações e correções necessárias; colaborando na organização, e na rigorosa cobrança e prestação de contas por desempenho, que deve reger sua relação com o nível executivo imediato, dando-lhe assistência no momento da preparação e implementação do sistema de prestação de contas; e, por fim; estabelecer uma mediação com o sistema de planejamento central ou Unidade de Planejamento da organização e com os demais dirigentes executivos imediatos para melhorar o processamento tecnopolítico (Matus, 1996).

b) O **Sistema de Cobrança e Prestação de contas, (ou controle e avaliação do desempenho)**. Segundo Matus, este sistema é o ponto-chave do Triângulo de Ferro. Destina-se a verificar os resultados e apurar a responsabilidade dos atores da organização quanto aos objetivos sinalizados e assumidos no Plano, determinando a qualidade da gestão. O sistema determina se o sistema organizacional participa de um jogo macroorganizacional de **alta ou baixa responsabilidade** (Matus, 1996).

O sistema pressupõe a responsabilidade para todos os agentes públicos, em qualquer dos níveis hierárquicos, quanto aos compromissos assumidos ou formalizados em planos, que necessitem ser validados, mediante exame transparente e rigoroso. É o sistema que sustenta a credibilidade da palavra do gestor e do servidor da “*res-publica*”. Identifica os resultados, os descumprimentos do prometido e as variáveis que ficaram fora do

controle dos atores, apontando as responsabilidades pessoais e institucionais (Matus, 1996).

Para se lograr a eficácia do sistema, as contas devem ser prestadas publicamente ou difundidas a todos os níveis da população de modo a tornar efetivo o sistema de prêmios ou de penalidades. É necessário que a prestação de contas seja sistemática e não casual e que *a informação considerada relevante e os critérios para sua avaliação sejam estabelecidos e conhecidos por todos antes da prestação de contas* (Matus, 1996.p.338).

A prestação de contas deve reportar-se a compromissos concretos, como resultados sobre problemas, realização de operações, eficácia, eficiência, oportunidade e qualidade. *A palavra **compromisso**, na linguagem político-administrativa de um sistema de alta responsabilidade significa: o outro pode e deve cobrá-lo pelo cumprimento do compromisso* (Matus, 1996.p. 338).

As contas devem ser insumos para aplicação de um método de avaliação individual e institucional; de modo que a avaliação esteja vinculada a prêmios e penalidades legitimadas pela sociedade e pela organização, devendo estes ser variados, abrangendo desde os aspectos morais e correspondentes ao prestígio e às honrarias até os incentivos econômicos e penalidades da mesma natureza.

Os responsáveis pela cobrança da prestação de contas devem estar sujeitos às mesmas regras, ou seja, a apresentar também seus resultados e a prestar contas, de modo que ninguém possa ficar acima das responsabilidades; e por fim, que as contas não se limitem ao emprego da execução orçamentária, mas sim, que cubram todo o desempenho da gestão e da responsabilidade assumida.

Portanto, a adoção de uma agenda do dirigente com compromissos estabelecidos, vinculados à necessidade de prestação de contas sobre os resultados, é o que cria a demanda de planejamento, decorrente da vinculação direta entre responsabilidade e planejamento:

*Não há demanda de planejamento se não houver demanda de avaliação. E, em um sistema de baixa responsabilidade, não há demanda de avaliação. No triângulo de ferro manda o sistema de cobrança e prestação de contas, pois é ele que determina o predomínio da responsabilidade sobre a irresponsabilidade* (Matus, 1996: 353).

c) **O Sistema de Gerência por operações / Problemas**, é o terceiro vértice do triângulo de ferro. O sistema permite a utilização, a discussão, e a verificação do grau de importância das boas práticas gerenciais, como a gerência por objetivos, a gerência por operações e a gerência de qualidade total, para a condução da organização (Matus, 1996).

Dá ênfase à questão da criatividade, estimula um modelo de gerência que concentre a criatividade nos processos e problemas de maior valor, transformando as aplicações de recursos em rotinas de alta qualidade, de modo a não deixar que os problemas tenham um tratamento rotineiro, pois tal fato induz a organização a concentrar atividades em um outro espaço na gestão (Matus, 1996).

Por fim, observa-se que o sistema estimula a gerência descentralizada, com um jogo organizacional de alta responsabilidade, para permitir maior autonomia na gestão, estimular a inovação, bem como a criatividade organizacional, credenciando o planejamento a processar os problemas de maior valor em todas as esferas da organização.

O Sistema de direção estratégica opera a partir do modo indicativo do jogo da baixa ou alta responsabilidade, podendo ser descrito com base no esquema descrito no quadro 2.1:

*Nas circunstâncias de baixa responsabilidade, o planejamento é supérfluo, o governante é governado pelas circunstâncias, e a qualidade da gestão pública é necessariamente medíocre. Não importam a inteligência e a vontade do governante. Se ele não compreender as regras do jogo, tente ele governar de acordo com elas, ou tente modernizar o aparelho organizacional, não terá sucesso. Em ambos os casos, fracassará por causa da baixa capacidade de governo (Matus, C. 1996: 355).*

Ainda em sintonia com Matus (1996) e Rivera (2003), verifica-se que a inexistência nas organizações de cobrança para a prestação de contas conduz o dirigente a não dispor de uma agenda, levando-o a uma falta de organização plena, a uma baixa responsabilidade e a um planejamento inconsistente e desacreditado, o que de certo modo prejudica sua atuação, por não saber ele priorizar os problemas da organização, aí incluída a identificação de situações de alto valor relativo, que possam comprometer a qualidade da gestão.

Quadro 2.1: Esquema de operação do Triângulo de Ferro

<b>Sistemas do Triângulo</b>	<b>Baixa Responsabilidade</b>	<b>Alta Responsabilidade</b>
<b>Agenda</b>	Predomínio dos casos urgentes e da improvisação	Predomínio dos Temas importantes e do Planejamento
<b>Cobrança e Prestação de Contas</b>	Não há cobrança nem prestação de contas por desempenho	Cobrança e Prestação sistemáticas de contas por desempenho
<b>Gerência Operacional</b>	Predomínio da Rotina	Predomínio da Criatividade

Fonte: Matus, C. 1996: 355

Desta forma,

*quando as regras de responsabilidade são sistemáticas e exigentes, um sistema organizacional tradicional é pressionado para trabalhar com qualidade, sejam quais forem suas formas, e adquire muitas práticas de um sistema moderno. Por outro lado, quando as regras são de baixa responsabilidade, um sistema reformado ou supostamente modernizado, não sofre a tensão da exigência de qualidade e assim degrada-se até retornar ao nível das práticas tradicionais de trabalho (Matus, 1996: 355).*

Portanto, Rivera (2003) conclui que a direção da organização deve potencializar o diálogo gerador de compromissos, com uma agenda de alta responsabilidade, não permitindo que o caminho para um novo entendimento do planejamento se separe da gestão. As instituições devem organizar-se com o viés da prestação de contas por resultados alcançados, normalizando e fortalecendo culturalmente estas diretrizes através de seus próprios integrantes, desconcentrando o poder e permitindo a delegação permanente (uma sábia distribuição do poder de processamento de problemas), o que estimulará a gestão criativa por operações ou por objetivos/projetos (Rivera, 2003).

*Matus acredita que, com novas práticas gerenciais, será possível viabilizar uma alta qualidade de gestão, apoiada por subsistemas como, por exemplo, o planejamento estratégico e sistemas de informações (Rivera, 2003.p.20).*

## **Sistema de Planejamento Estratégico – por Henry Mintzberg**

Para Mintzberg (2006), o Sistema de Planejamento e Controle caracteriza-se como um mecanismo de coordenação, sendo um parâmetro-chave de design para a padronização de resultados. Pode ser dividido em dois tipos de sistemas: *Sistema de Planejamento de Ação* que se destina à programação da estratégia, consolidada em um plano de curto e médio prazo, ou seja, antes que as ações aconteçam e o *Sistema de Controle de Desempenho*, que trata da apuração dos resultados, ou melhor, da comparação do planejado com o executado após o fato (Mintzberg, 2006).

Os sistemas de planejamento e controle de desempenho atuam como meio de controle das divisões pelo nível central, preferencialmente, das organizações divisionalizadas auxiliados por treinamento administrativo, doutrinação e supervisão direta, através da padronização dos *outputs*, sendo a chave para o bom funcionamento do sistema e da organização. É o único modo pelo qual é possível preservar a autonomia das unidades descentralizadas através do monitoramento e avaliação a *posteriori* do desempenho divisional. Para isso, requer-se o estabelecimento antecipado de padrões de desempenho claramente definidos para a organização (Mintzberg, 2004).

Na gestão dos dois sistemas, em organizações divisionalizadas, cada divisão deve ser tratada como um sistema integrado e único, com um conjunto de metas únicas e consistentes, ou seja, cada uma delas deve ser fortalecida em seu interior, ou dispor de sistemas de planejamento e controle de desempenho internos, que possuam metas e medidas quantitativas claras, estabelecendo assim dentro dessa organização uma rede de planejamento e controle do desempenho (Mintzberg, 2004).

Conforme o Mintzberg (2004), os sistemas de planejamento e controle de desempenho em burocracias profissionais não constituem um sistema integrado, mas um grupo de indivíduos com ampla variedade de metas. No caso das burocracias simples e *ad hoc*, que possuem ambientes dinâmicos, não é fácil estabelecer padrões de desempenho. As estruturas divisionalizadas apresentam os melhores resultados, pois também possuem como principal mecanismo de coordenação a padronização de resultados, ficando esta, mais bem sobreposta à Burocracia Mecanizada, ou seja, à única estrutura integrada e com metas operacionais (Mintzberg, 2004).

No caso de uma organização divisionalizada que se sobrepõe a diversas outras configurações, ela deverá funcionar como sistema integrado único, com base em um conjunto de medidas de desempenho a ser imposto ou negociado, dependendo do perfil da gestão da organização, através de uma rede de planejamento e controle de desempenho (Mintzberg, 2004).

Com esse mecanismo de coordenação, Mintzberg (2004) entende que a forma divisionalizada induz as divisões a serem mais centralizadas e mais formalizadas do que seriam como organizações independentes, por entender que os gerentes divisionais são forçados a usar um sistema de planejamento de ações para assegurar que seu pessoal persiga as metas de desempenho determinadas (Mintzberg, 2004).

Por fim, cabe lembrar que a Burocracia divisionalizada decorre com muita frequência da centralização de várias outras organizações que eram independentes, ou que não faziam parte da estrutura atual e que operam em mercados diversos. Com a incorporação desse novo conjunto de organizações, forma-se uma única organização, ou uma “Federação”, que na verdade faz com que os dirigentes das anteriores sejam forçados a abrir mão de alguns poderes em prol de um controle por parte do escritório central.

*O planejamento das ações impõe padrões ainda mais específicos concernentes às decisões e ações sobre o pessoal linha abaixo. Isso representa pressão para formalizar (e burocratizar) a estrutura da divisão, especialmente a estrutura simples e a adhocracia, que são orgânicas em seu início (Mintzberg, 2003.p. 244).*

Mintzberg (2006) recomenda que o gerente divisional, responsável pelos sistemas de planejamento e controle de desempenho, quem foi delegada essa função pelo nível central da organização, tenha legitimidade para impor as metas e medidas à sua divisão, ou seja, que ele a trate como um sistema regulado de cima para baixo.

Conclui-se, portanto, que em organizações divisionalizadas a estrutura das divisões se movimenta, independentemente do perfil de suas divisões, em direção a uma Burocracia Mecanizada, fragilizando a natureza orgânica das estruturas simples e da *Adhocracia* e restaurando a noção de autonomia da Burocracia Profissional (Mintzberg, 2004).

## Sistema de Planejamento Estratégico – por Carlos Matus

Em 1997, Carlos Matus apresenta o funcionamento do Sistema de Planejamento Estratégico, que compõe um dos dez sistemas da direção estratégica de um governo, caracterizando-o como concentrado no processamento tecnopolítico, com foco em solucionar problemas a médio e curto prazo, e tendo como marco global o plano e a proporcionalidade de análise do macroproblema. A forma apresentada é a funcionalidade do conjunto, que apresenta forte tendência no sentido de burocracias divisionalizadas.

Para o autor, o sistema de planejamento estratégico funciona pela união de elos de uma cadeia, sua tarefa é a formulação dos planos estratégicos de curto e médio prazo, devendo estes ser realistas e imaginativos. O sistema deve possuir um elo de entrada, que se chama sistema de grande estratégia<sup>96</sup>, e um elo de saída, com o nome de processamento tecnopolítico<sup>97</sup>. Os elos estariam assim descritos na Quadro 2.2:

**Quadro 2.2**

<b>Cadeia de elos de um Sistema de Planejamento Estratégico</b>
Elo 0 : Agenda e Meu Diário de Decisões (MDD)
Elo 1 : Unidade de processamento tecnopolítico (UPT) de entrada, no nível do gabinete do dirigente
Elo 2: UPT de saída do departamento de planejamento estratégico(a curto e médio prazo)
Elo 3 Departamento de Planejamento (as curto e médio prazo)
Elo 4 Centro de grande estratégia (a muito longo prazo)

Fonte: Matus, 1996, p: 332

<sup>96</sup> **Sistema de Grande estratégia** – é aquele que direciona o sistema de planejamento estratégico, como faróis. Está composto por cientistas e políticos capazes de altos vãos de quem, pelas características de seu trabalho, não é exigida lealdade política a um chefe de governo. O trabalho da equipe é direcionado por grandes consensos, tentando desvendar o futuro e suas incógnitas.

<sup>97</sup> **Sistema ou Unidade de Processamento Tecnopolítico** – trata-se de uma unidade de assessoria do Presidente da organização, que funciona como filtro de qualidade do processamento dos problemas, sendo a porta de entrada da agenda do dirigente, atuando como um freio contra os extremos do politicismo e tecnocratismo, colaborando com o preparo rigoroso da cobrança e da prestação de contas por desempenho. Ela rege a relação entre o dirigente e o nível executivo imediato, estabelecendo uma relação com o Planejamento central. Não deve ser confundida com uma Unidade de planejamento estratégico, que é a responsável por produzir planos na organização.

O funcionamento do sistema depende exclusivamente da estreita ligação e relação entre os elos da cadeia, sendo este o fator-chave de sucesso; e caso haja uma falha em alguns desses atores, poderá ocorrer deterioração da qualidade e da solidez da cadeia sistêmica.

Matus reforça que os atores do sistema “*devem ser entendidos como unidades que não estão necessariamente concentradas na cúpula, mas como sistemas descentralizados cuja justificação, em cada nível hierárquico, deve fundamentar-se no valor dos problemas ali enfrentados*” (Matus, 1997.p. 332).

### **Gestão Estratégica –**

No âmbito dos novos conceitos de Gestão Estratégica, salienta-se que ela:

*...introduz um tipo de planeamento contínuo, flexível e ajustado, buscando concretizar um conjunto coerente de projetos. Traz à tona a questão dos objetivos por oposição a uma lógica de meios. É uma prática decisional mais integradora. Ao envolver o maior número de atores do centro operacional, procura reduzir ou, pelo menos, tornar transparente o jogo político interno, por intermédio de vários fatores (Rivera, 2003: 42).*

A gestão estratégica integra o que é estratégico ao que é operacional, diluindo uma possível divisão vertical. Por meio da comunicação da estratégia, todos os integrantes da organização estão orientados e preparados para identificar futuras janelas de oportunidades, e o poder já não se encontra exclusivamente concentrado na cúpula, o que permite a divisão de responsabilidades nas decisões, entre todos os participantes. As macrodiretrizes e os valores centrais do projeto organizacional são assinalados pela direção, que entretanto não define a estratégia propriamente dita, que depende da integração de todos os atores organizacionais (Rivera, 2003).

A gestão estratégica contribui para a organização adequar o seu funcionamento, compreendendo-se, oportunizando e antecipando-se às mudanças e transformações dos ambientes. Trata-se de uma moderna gestão e uma forma de acrescentar novos componentes de reflexão e ação sistemática e continuada, conduzida e sustentada pelos gestores da organização, com o objetivo de avaliar a situação, elaborar um projeto e acompanhar e gerenciar os passos da implementação, do monitoramento e da aferição de resultados.

Na concepção original, observa que a Gestão Estratégica, por ser um modelo racional, acentua a necessidade de formular objetivos, pautados em um raciocínio de custos de oportunidade e uma análise de tendências do ambiente exterior.

É uma ferramenta de negociação, participativa, de baixo para cima e de cima para baixo, que se apóia na formalização das análises, avaliações e estratégias e na utilização de um método de trabalho comum. É um modelo propício à mudança, porque permite desde o início o encontro, onde não havia encontro (Rivera, 2003).

Assim como Rivera (2003), Artmann (2002) entende que a gestão estratégica conduz a organização a um planejamento contínuo, flexível e ajustado, com o objetivo de organizar um conjunto adequado de projetos, alinhados à estratégia da organização, sendo uma metodologia integradora, pois permite envolver atores inclusive das gerencias operacionais, o que permite tornar mais transparente, o jogo político interno e ampliar a comunicação interna da estratégia.

À luz de Artmann (2002), alguns fatores podem ser sinalizados para a introdução da gestão estratégica em uma organização do setor saúde, dentre eles: **A)** permitir maior comunicação interna dos planos no topo da organização à base operacional, através da transparência no processo decisório e com dados objetivos e, não em mera intuição com fundamentação relativa; **B)** através da segmentação estratégica, ampliar a visão do jogo de distribuição das forças internas na organização e do mercado; **C)** Permitir dispor de uma pedagogia de avaliação, visto que estará vinculada com os resultados da organização, além de permitir estruturar uma pauta de aplicação dos meios, contudo considerando as expectativas dos clientes/cidadãos, fundamentada em uma política de avaliação sistemática, como cultura a ser introduzida e consolidada; **D)** Permitir construir avaliações e comentários, que fundamentem as tomadas de decisões e possam dirimir divergências de interpretação. *A formalização é um elemento capital da comunicação e da coesão entre as diferentes categorias de profissionais*<sup>98</sup>; **E)** Induzir a reflexão em custos e diferenciação de produtos e serviços levando em conta as necessidades e grau de satisfação dos clientes/cidadãos obtidos na organização e **F)** induzir a busca de projetos aparados no ROI, para ampliar a captação de recursos adicionais.(Artmann, 2002,p.285).

---

<sup>98</sup> Artmann, 2002, p.284.

## **CAPÍTULO 3**

### **RESULTADOS OBTIDOS**

Para realizar a análise qualitativa pretendida tomou-se como base um Roteiro de entrevista dividido em duas partes: a parte I englobava questões que abrangiam a Dimensão Estratégica da organização, e a parte II incorporou questões da Dimensão Técnica de planejamento e do sistema. Todas tinham como foco avaliar o sistema contemplando o conjunto maior das unidades e da Fiocruz, sendo este aspecto o eixo principal da pesquisa.

No recorte quantitativo o questionário foi dividido, também, em três partes ou dimensões: a Estratégica, a Técnica e a de Recursos Humanos, sendo que estes formam eixos facilitadores de análise e de apresentação dos resultados, por permitirem melhor visualização.

#### **Dimensão Estratégica da Pesquisa - Análise Qualitativa - parte I**

Questão 1 - Identifique as grandes linhas da estratégia da Fiocruz período de 2001-2005?

Mediante os dados da pesquisa identificaram-se as principais linhas estratégicas, e como os dirigentes organizaram a instituição, no período pesquisado, para melhor cumprir a missão organizacional. Foram aplicadas entrevistas qualitativas e quantitativas, com a colaboração dos atores, o que muito estimulou o modo reflexivo destes agentes.

A pesquisa recortou dados que tiveram início em um processo de renovação da presidência da Fiocruz – 2001, através de um processo eleitoral, altamente democrático e participativo que tinha acabado de ser concluído, marcado por uma série de novos instrumentos e estratégias inovadoras, na área de P&D em saúde.

A instituição em 2001 ficou sob essa nova direção, que realizou uma análise sócio-sanitária com foco nos seis programas de atividades finalísticas em que atuava, sendo eles: a pesquisa (PQ), o desenvolvimento tecnológico (DT), ensino (ES), produção (PR), serviço de referência e ambiente (SR), informação e comunicação (IC), e um programa de atividade-meio, que sustentava, a todos e se intitulava - programa de desenvolvimento institucional (DI), que atuava transversalmente através da Gestão,

Infra-Estrutura e do Planejamento da organização. Para os seis programas institucionais foram lançados novos temas e linhas estratégicas para o quadriênio da gestão (2001-2004).

O resultado da análise promovida pela nova cúpula da organização deixou claro que o Brasil possui uma excelente ciência, mas apresenta uma extrema necessidade de aplicar os conhecimentos gerados e desenvolvidos em produtos e serviços que sejam úteis, à sociedade, situação que caracteriza uma falta de integração entre a ciência e o desenvolvimento tecnológico. Este constitui, dentro da dimensão estratégica um dos maiores desafios para a organização nos próximos anos, a saber, integrar a ciência com a tecnologia, de modo a gerar soluções em forma de produtos e serviços, em saúde.

Há muitos anos, a instituição é reconhecida pela importância de sua ciência, ou melhor, suas pesquisas (a básica e a acadêmica) que buscam promover o avanço do conhecimento científico para dele extrair valor. Porém, já no final da gestão anterior, apontava-se para a necessidade de um salto de qualidade e de resultados, no campo da pesquisa e no desenvolvimento de produtos, aí incluído, seu próprio gerenciamento.

Enquanto o segmento da indústria da biotecnologia mundial presenciava e implementava mudanças significativas e de impactos nas atividades de P&D, principalmente nas áreas de medicamentos e medicina, amparadas em pesquisas científicas financiadas pelos Estados, principalmente nos países desenvolvidos, visando a inovação, tendo como objetivo proporcionar vantagem competitiva e liderança mundial, na Fiocruz, o que se via era a identificação de vários núcleos ou grupos de pesquisa, que tratavam com perfil concorrencial do mesmo tema, até com o mesmo objeto, somente com foco na ciência e na geração do conhecimento (Depoimento 1).

Um dos atores deixou claro o momento da instituição, com as seguintes palavras:

*Nós somos muitos bons no Brasil inteiro, inclusive na Fiocruz em produzir papers, mas não, em transformar os papers, numa ação dentro do sistema de saúde, ou melhor, em um produto... (Depoimento 1).*

No depoimento o ator ressalta que os conhecimentos gerados para a ciência na instituição devem servir efetivamente para trazer inovações, e que estas devem ser úteis ao processo do sistema de saúde e transformar-se em produtos tangíveis, insumos para a

saúde e para a sociedade, tais como, medicamentos, kits-diagnósticos, vacinas e outros.

*E aponta: Os resultados devem existir...temos que mostrar resultado disso...A nossa excelência tem que se traduzir em benefícios e inovações que sejam colocadas à disposição da sociedade brasileira e de todo mundo (Depoimento 1).*

Diante de vários desafios a serem superados e da necessidade de reverter o quadro que se encontrava instalado, a nova direção introduziu temas estratégicos, cujo foco foi o de integrar e o fortalecer a inter-relação entre Pesquisa e Desenvolvimento (P&D, vinculado à inovação.

Para consubstanciar os temas, no coração da estratégia da Fiocruz, como objetivos centrais junto às unidades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, de modo a uma melhor articulação e inter-relacionamento para a geração de melhores resultados, foram criados dois programas de desenvolvimento tecnológico em saúde, como principais linhas estratégicas da Fiocruz.

**O Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Insumos para a Saúde - PDTIS**, que trata de direcionar todo o esforço organizacional para a geração de inovações tecnológicas em insumos para saúde, em medicamentos, vacinas e kits para diagnóstico e o **Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública – PDTSP**, voltado para o esforço de gerar inovações para novas metodologias e processos no planejamento e gestão do sistema e nos serviços de saúde.

Sustentando o foco da inovação tecnológica, uma segunda linha estratégica foi apresentada e introduzida na Fiocruz no mesmo período: o Projeto do **CDTS – Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde**, como uma proposta inovadora. A proposta foi submetida e aprovada na íntegra pelo Conselho Deliberativo da organização e pelo Congresso Interno, apesar de ter necessitado de muitos esclarecimentos, em razão da forte resistência instalada na instituição, pela incompreensão da mudança de paradigma, o que gerou um grande debate e discussões em torno do projeto.

O projeto visa integrar todo o potencial científico da instituição, incluindo a sua capacidade técnica, tecnológica e de recursos humanos instalada, bem como todos os

equipamentos, com vistas a aumentar, potencialmente, os resultados tecnológicos na geração de produtos e serviços em saúde, de forma a beneficiar diretamente o SUS - Sistema Único de Saúde e a população brasileira, com uma melhor utilização dos recursos institucionais, e colaborar para o aumento do volume de inovações tecnológicas de insumos e serviços estratégicos em saúde.

Quando estiver em pleno funcionamento, o CDTS contribuirá para o desenvolvimento econômico do complexo industrial da saúde – CIS, ajudando, com seus resultados, a reduzir o déficit comercial da balança comercial brasileira em saúde e assim, cooperando para o desenvolvimento sustentável da indústria brasileira da Saúde.

Para atender aos novos desafios da Fiocruz, foi identificada a necessidade de fortalecer e capacitar os dirigentes e gestores do SUS e da própria instituição. Desta forma, foram criados e desenvolvidos oito novos programas de pós-graduação e seis cursos de Mestrado e Doutorado em Saúde, que foram alinhados às estratégias corporativas, dentro do modelo de desenvolvimento tecnológico e da inovação, para responder a problemas do sistema de saúde.

Portanto, a questão da Inovação foi o eixo estratégico da Fiocruz e de suas unidades, aí incluída a de Farmanguinhos, sendo a inovação o grande tema estratégico. Como testemunhou um dos atores, *A inovação foi a palavra de ordem*, para os próximos anos, no período de 2001-2005.

Com base nestas linhas estratégicas foi também organizado o **Projeto Inovação**, que tem como objetivo estudar o futuro, ser um observatório da instituição na área de biotecnologia, medicamentos e demais produtos da saúde, de modo a mapear as tendências no que se refere a patentes (nacionais e internacionais), conhecimento de P&D e principais temas mundiais no campo do desenvolvimento científico e tecnológico. Visa, também, verificar e conhecer esse mercado, em suas áreas de compras e vendas de produtos e serviços, identificando a disponibilidade dos mesmos, ou não, para determinadas áreas da sociedade, antevendo questões que possam comprometer grandes somas de recursos orçamentários do Ministério da Saúde.

Portanto, a missão identificada nessa pesquisa do **Projeto Inovação** é a de orientar os caminhos, possíveis soluções e políticas em saúde, em nichos biotecnológicos

(Imunobiológicos, Vacinas, Kits Diagnósticos e Medicamentos).

Para realizar e sustentar as linhas estratégicas pretendidas, e assim superar os desafios previstos, os atores apontaram a necessidade de fortalecer o Planejamento e a Gestão corporativa das unidades da Fiocruz, que é o foco da pesquisa.

Segundo um dos atores, em seu depoimento apontou que quanto à capacidade de pensar o conjunto da instituição, a Fiocruz vinha promovendo uma perda significativa do potencial de liderança de suas unidades centrais responsáveis pela gestão corporativa da instituição, tanto diante do ambiente externo, quanto para o ambiente interno, ou seja, existia um déficit, no sentido propositivo e no sentido de galvanizar uma liderança na área da saúde (Depoimento 2).

Diante desta constatação, foi proposta uma nova configuração da estrutura organizacional da cúpula da instituição, sendo re-criada a Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional, com forte status político, para pensar o conjunto da instituição e formas de desenvolvimento mais integradas e mais indutivas.

Esta nova estrutura agregou, em seu novo organismo, a Diretoria Executiva, composta pelos Diretores da Diplan, Direh, Dirad e Dirac, com assessoria da Procuradoria Federal, fazendo com que um coletivo de dirigentes pudesse pensar de maneira mais integrada as variáveis e as relações que se estabelecem no campo do planejamento, da administração e no operacional da institucional (Depoimento 2).

O foco apontado para a missão da Vice-presidência de Desenvolvimento Institucional foi o de integrar o planejamento com a administração, visando o médio e o longo prazo da instituição. De um lado, considerar as análises estratégicas, as oportunidades, e o planejamento estratégico, de forma a torná-lo menos formal, sem, contudo descuidar da vivência, da implantação e do diálogo constante com a vida real da instituição e sua dinâmica cotidiana, que contribui para uma revisão da forma de planejar.

De outro lado, não deve descuidar da administração, que facilmente se torna burocratizada e rotineira, perdendo, assim, o diálogo com o modo reflexivo e sua capacidade de pensar do ponto de vista mais amplo, a promoção da descentralização de algumas unidades, consideradas maduras na ocasião, foi considerado essencial para se

alcançar flexibilidade e agilidade na gestão administrativa da instituição (depoimento 2).

A revalorização do planejamento institucional, em todos os sentidos, trouxe para a Fiocruz competências externas complementares para ajudar a planejar, e com capacidade para promover as adequações necessárias. As mudanças promovidas no planejamento visaram a garantir a transformação das estratégias pretendidas em estratégias realizadas, com a implementação das ações, pois o objetivo maior era o de proporcionar saltos de qualidade, que contribuíssem para a implementação dos objetivos estratégicos: **inovação e desenvolvimento tecnológico de produtos**<sup>99</sup>.

A grande preocupação da cúpula da organização foi fazer com que, as unidades promovessem um processo de reflexão de formulação de estratégias, pois já se tinha como consenso e sentimento, o seguinte diagnóstico: o de que esta reflexão se dava intuitivamente na cabeça dos dirigentes, como é relatado em um dos depoimentos:

*A intuição, a experiência, o tempo, a percepção daquilo que era importante eram as variáveis consideradas, mas isso não obedecia a nenhuma ferramenta, não havia nada que auxiliasse esse processo de reflexão, então as decisões ficavam em um processo intuitivo. Intuitivo..., ou seja, você tinha um campo de abertura de alvo e ao invés de focar, você tinha um universo para acertar...(Depoimento 3).*

Outra constatação desse ator foi a de que, *somente aqueles dirigentes, mais experientes, ou com mais percepção conseguiam planejar melhor as suas unidades, e os outros, menos, e ficava uma coisa absolutamente e fundamentalmente descoordenada...* (Depoimento 3).

Desta forma, o objetivo do fortalecimento do planejamento foi rever sua sistemática, como foi apontado nas diretrizes do plano quadrienal e transformar o Plano anual de Objetivos e Metas – POM, de ferramenta normativa em ferramenta estratégica e gestor das unidades. Assim, foi introduzido o conceito de **Estrategização**, para ampliar o nível de conhecimento das estratégias adotadas por cada uma das unidades, pois a Diretoria

---

<sup>99</sup> Essa reestruturação nos lembra o conceito de Mintzberg (2006, p.291), apontado nesta pesquisa à páginas 147, que relembramos agora: “O planejamento ajuda a transformar a estratégia pretendida em estratégia realizada, dando o primeiro passo que acaba levando à implementação”. Os conceitos demonstram com nitidez a existência de papéis claros para o planejamento, planejadores e para os planos.

de Planejamento Estratégico, à época ASPLAN, não conseguia mapear a reflexão estratégica que as unidades estavam fazendo em seus planos (Depoimento 3).

O foco foi superar uma questão, ou bem se planejava de certa forma, para criar o orçamento institucional e de certa maneira traduzi-lo para a linguagem do governo federal, no momento da solicitação e da prestação de contas, ou trabalhava-se com dois sistemas de informação, sendo eles totalmente distintos e desconexos o POM e o PPA do governo federal.

Integrar o sistema de planejamento interno da gestão central da Fiocruz, ao sistema de planejamento federal foi um grande desafio, pois este apresentava baixa inter-relação e pouco alinhamento estratégico, entre as unidades de negócio e o próprio Ministério da Saúde e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Esta divergência, entre o sistema de informação da Fiocruz e o do Governo Federal, teria sido uma estratégia, que esteve muito presente na história da Fiocruz e que muitas vezes foi necessária – uma *estratégia de insulamento*. Essa estratégia foi utilizada para proteger a instituição, ou melhor, configurar as formas de gestão da instituição, como as de planejamento. Esse instrumento foi criado, na gestão de 1992-1994 (Depoimento 2).

Questão 2 - Evidencie algumas inflexões (modificações) importantes na formulação da estratégia e no planejamento institucional, nesse período?
--

Foram identificadas as seguintes inflexões mais importantes na formulação da estratégia e no planejamento institucional, no período pesquisado: **intensificar a natureza reflexiva e minimizar o pragmatismo na implementação das medidas que deveriam reconfigurar o planejamento da Fiocruz.**

Dentre as inflexões apontadas, a introdução das **Diretrizes do Plano Quadrienal 2001-2005** foi absolutamente inovadora no cenário do planejamento da Fiocruz. Essas diretrizes tiveram como objetivo proporcionar nortes estratégicos às unidades de negócio e, assim, dar início à implementação das estratégias pretendidas e à busca dos resultados esperados. No primeiro momento, no campo da formulação, da construção de visões, de certa cultura, seria necessário transformar as diretrizes em um plano de ação efetivo. Somente na gestão 2005-2008, as diretrizes institucionais foram transformadas em um plano.

As diretrizes foram incorporadas ao planejamento, no qual, todos os objetivos, projetos e metas sinalizados pelas unidades deveriam apresentar um alinhamento com a estratégia, declarado nos processos de despesas, caracterizando a introdução do conceito de alinhamento institucional, no âmbito das Diretrizes, Programas Institucionais, Objetivos, Metas, Produtos e Indicadores, na Fiocruz.

O Segundo plano, elaborado e materializado em 2004, para a gestão 2005-2008, visou suprir as deficiências anteriores, pois sua estrutura foi, efetivamente, de um plano. Seu objetivo foi o de proporcionar um salto qualitativo, na programação das estratégias corporativas, a fim de permitir a criação de mecanismos de acompanhamento, avaliação, monitoramento, além de se adequar aos modelos formais de planejamento.

Esse período de reestruturação do planejamento organizacional e de sua ferramenta o POM – Plano de Objetivos e Metas coincidiu com o PPA 2000-2003, que teve baixa efetividade, principalmente em seus produtos e indicadores, pois estes não apuravam com grande precisão os resultados alcançados por seus programas; e também por não estarem vinculados à gestão da execução orçamentária, na busca de cotejar o planejado com o executado, aí incluídas suas metas físicas, indicadores e despesas administrativas, sendo que estas, últimas foram consideradas como despesas diretas das ações.

Na pesquisa, o **Congresso Interno** foi apontado como mais uma das ferramentas, que contribuiu, decisivamente, para a implementação das estratégias pretendidas da Fiocruz, principalmente pelo fato de ter o IV Congresso feito com que a cúpula da organização refletisse sobre questões que buscassem resultados absolutamente sólidos, tais como as perguntas de partidas do comitê organizador: *o que se vai obter com esse novo congresso? O que se vai querer avançar?*

Nas entrevistas, esse instrumento foi classificado como uma janela de oportunidade para catalisar estratégias, direcionadas para um determinado foco, que visava promover um debate amplo, democrático e participativo, com a presença de aproximadamente 400 delegados, legitimamente eleitos, representantes das unidades.

Segundo um dos atores, os congressos internos anteriores possuíam baixo foco estratégico, pois trabalhavam com todos os programas institucionais ao mesmo tempo,

existindo uma pulverização de ações, qual eram abordadas questões de macro-processos, o que ocasionava uma repetição de assuntos tratados em congressos anteriores. *Era fora de foco, era um desperdício. Era uma repetição na maioria das vezes. Ficava com um mecanismo de agregação, e ao final, você tinha um rol sem norte nenhum (Depoimento 2).*

O **IV Congresso Interno** concentrou seu foco nas questões da inovação, tendo como tema a “**Ciência, Tecnologia e Inovação para Melhoria da Qualidade de Vida**”, estimulando a convergência de várias outras áreas para o alinhamento estratégico interno; e assim promoveu também a multiplicação e a comunicação interna da estratégia organizacional.

A principal inflexão do processo da estratégia, através do congresso interno, foi a de estabelecer um norte, pois definiu o início das atividades e para onde seria necessário pensar e agir nas áreas das atividades finalísticas da Fiocruz.

Dentro do mapeamento realizado, a instalação do **Coletivo de Dirigentes da Fiocruz** o estímulo às unidades para, que também organizassem instâncias similares, viriam a ser instâncias inovadoras para pensar e formular estratégias.

Objetivava-se que o coletivo fosse um fórum catalisador de estratégias, que proporcionasse uma organicidade, em cima de linhas/temas estabelecidos pela cúpula da organização e ali postas em discussão, no estilo *brainstorming*<sup>100</sup> (ou “tempestade de idéias”), cujo objetivo era o de aprofundar o grau de compromisso institucional, entre gestores e dirigentes, permitir maiores e melhores contribuições para garantir a implementação das estratégias.

O coletivo de dirigentes é composto por ocupantes de cargos de Chefia/Gerencia, DAS de 2 a 3 e os cargos de Direção e Presidência DAS 4 a 6. Nos encontros realizados os trabalhos foram baseados em temas estratégicos específicos, apresentados em textos de referência para leitura dinâmica e ampla discussão baseada em um debate democrático e participativo, amparado no *Kow-How*, ou seja, na experiência, dos atores. Ao seu final,

---

<sup>100</sup> Segundo Houaiss, 2007 - brainstorming “é uma técnica de discussão em grupo que se vale da contribuição espontânea de idéias por parte de todos os participantes, no intuito de resolver algum problema ou de conceber um trabalho criativo”.

a Presidência e seus órgãos centrais foram os responsáveis pela relatoria e divulgação dos resultados, através do conselho deliberativo que os faz chegar à base da organização, ou seja, a proposta tem o viés *top-down*, os trabalhos são desenvolvidos na forma *bottom-up* e os resultados divulgados na forma *top-down*<sup>101</sup>.

Em 2001, foi re-criado o **Sistema de Planejamento da Fiocruz**, mais uma mudança que viria a contribuir no processo de formulação de estratégias, pois foi através dessas alterações que se introduziu o conceito de **Estrategização**, ou seja, um momento de reflexão estratégica no planejamento das unidades, se promoveu a incorporação e a capacitação dos integrantes do sistema, o aperfeiçoamento da ferramenta de controle da informação, o sistema informatizado SGA-POM (2002, 2003,2004), SGA-PEF (2005) e por fim o SIIG(2005).

O sistema de planejamento, através de um processo de indução, orientou as Unidades da Fiocruz a organizarem e formalizarem seus planos, não só quantitativo/orçamentário mas também com conteúdo qualitativo, através do DSQ (2002, 2003 e 2004), ou DAE (2005), que respectivamente eram o Documento Sintético Qualitativo e o Documento de Análise Estratégica, instrumentos através dos quais as Unidades explicavam e explicitavam suas estratégias pretendidas.

Questão 3 - O que é Estratégia em sua opinião? Descreva-a.

Dando seguimento aos resultados da pesquisa, verificou-se que existiu um consenso aproximado na definição do conceito de estratégia entre os atores, a partir do qual foi possível extrair a seguinte definição:

**Estratégia** é antecipar situações, é planejar um conjunto de ações, a serem empreendidas a curto, médio e longo prazo, tendo a capacidade de organizar todo o conhecimento da situação, sob forma de análise *do que dizer, o que fazer, como fazer e como garantir a sustentabilidade da proposta, para reduzir as incertezas e garantir o foco*, considerando a influência dos ambientes, das forças, dos recursos, das

---

<sup>101</sup> Esta metodologia está amparada na **Sequência W**, quando o movimento *top-down* (de cima para baixo) procura garantir uma unidade de propósitos e estratégias, principalmente para organizações que atuam em vários lugares. O movimento *bottom-up* (de baixo para cima) reforça a adesão, a participação de todos, explorando os conhecimentos específicos que cada um tem do seu local de trabalho, contribuindo efetivamente para a construção de soluções de caráter mais geral. Esse movimento é, de modo geral, muito motivador. Como desvantagem, ele é demorado, mais difícil de coordenar, tem resultados incertos e, até com certa frequência, pode sair do controle (Costa, 2004: 222).

oportunidades, das alianças, das formas organizacionais, para estabelecer e formalizar um plano de ação específico, a fim de atingir um objetivo definido.

Questão 4 – Quais as estratégias adotadas de fato?

Verificando as linhas estratégicas apresentadas como as mais relevantes e as estratégias que foram adotadas de fato pela instituição neste período, conclui-se que existe uma convergência de opinião entre alguns atores para apontar como adotados de fato os Programas de Desenvolvimento Tecnológico de Insumos para a Saúde e de Saúde Pública – PDTIS e PDTSP e a consolidação do CDTIS – Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde.

Surgiram no cenário da instituição inúmeras estratégias emergentes, dentre as mais importantes. a aquisição da nova fábrica de medicamentos – CTM – Complexo Tecnológico de Medicamentos, a cessão do Palácio Itaboraí, e a integração da Colônia Juliano Moreira, como parte do *campi* da Fiocruz, que agora abriga o Programa da Mata Atlântica.

Foram citadas, complementarmente, as seguintes estratégias na área de Planejamento e Gestão – a capilarização da cultura de planejamento, o novo perfil de protagonista da Presidência como órgão central perante as demais Unidades e o *modus operandi* nas negociações do orçamento do tesouro, antes e depois da gestão de 2001-2004.

E por fim, na unidade de Farmanguinhos foram adotadas as seguintes estratégias: o novo perfil da atividade produtiva com foco na eficiência, estratégias objetivas de redução de custos, com real possibilidade de orçamento do tesouro contribuir para o investimento em outras atividades, dentro do campo da saúde; a instalação de gestão por competências em Farmanguinhos, no campo da produção, no campo do desenvolvimento tecnológico e do crescimento de competências técnicas fundamentais.

Questão 5: Como foi elaborada a formação da estratégia da Fiocruz, no período de 2001-2005?

Após analisar as respostas dos atores pode-se entender que a elaboração e formação da estratégia da Fiocruz, no período, se vincularam no primeiro momento às Diretrizes do

Plano Quadrienal, que influenciou no processo de formulação, de construção de visões, de certa cultura e no processo de dar nortes estratégicos e fundamentos aos Planos estratégicos desenvolvidos pelas unidades.

A organização do coletivo de dirigentes da Fiocruz motivou a reprodução de coletivos dentro das unidades, vinculando-lhes os debates e as discussões do plano quadrienal, primando por uma gestão participativa e democrática, defendida na instituição desde a Gestão do Prof. Sérgio Arouca.

O novo *modus operandi* do Congresso interno foi apontado como uma das formas de elaboração de estratégia fundamental porque, permitiu alavancar contribuições, proporcionando foco e evitando a necessidade de revisitar repetidamente todos os programas institucionais além de um rol de ações quase sem direcionamento. Esta nova forma de condução teve como norte os macro-processos e as estratégias pretendidas, ou seja, o objetivo era consolidar um caminho para materializar os resultados almejados (Depoimento 2).

Neste momento, verificou-se quase uma repetição dos mecanismos descritos e das formas que definiram as linhas estratégicas da Fiocruz, sendo porém, identificadas impressões de extrema-importância para a pesquisa. Dentre inúmeras, registra-se a seguinte: *o momento de reflexão estratégica, dentro do ciclo de planejamento foi fundamental para promover a cultura do planejamento, pois permitiu que as estratégias fossem explicitadas, revistas e readequadas no processo anual.* (Depoimento 3)

Na pesquisa constatou-se que, apesar de todos os instrumentos introduzidos para o processo de formulação de estratégia, *o que realmente predominou na instituição foi o trabalho com a experiência e a intuição dos gestores*, segundo o seguinte depoimento:

*Nós nunca utilizamos mecanismos ou outras formas específicas para melhorar a organização, porém, para o desenvolvimento das estratégias, entendemos que não basta a nossa intuição e a experiência, até porque, queremos sempre construir instrumentos para produzir evidências, e/ou no mínimo reduzir as incertezas, pois, caso contrário, corre-se o risco de ficarmos em um nível muito comum, na nossa geração, e um nível de que a política, a ideação, a experiência, a intuição e a capacidade de análise mais geral resolvem tudo, porque o resto é burocracia...(Depoimento 2).*

Desta forma, verificou-se que existiu um predomínio da política, da ideação, da experiência e da intuição para formular as estratégias da Fiocruz, no período, o que remete aos ensinamentos do Prof. Mintzberg, 2004. O autor aponta em sua obra, para o fato de que a falta de instrumentos de análise, reflexão e formulação de estratégias induz os dirigentes a escolher o campo da informalidade, preferindo a ação à reflexão, o curto prazo ao longo, os dados intangíveis aos factuais, o oral ao escrito, obter informações rapidamente em vez de obtê-las burocraticamente, levando-os a escolher insumos analíticos, que também têm um importante papel a desempenhar no processo da estratégia (Mintzberg, 2004).

Segundo Mintzberg, 2004, as pessoas intuitivas tendem a agir antes de pensar e quando estão diante de uma tomada de decisão, tendem a considerar os custos operacionais, desconsiderando os custos dos investimentos, tornando-os muito alto. Para o autor “*a intuição também parece ineficiente para avaliar as conseqüências das decisões muito depois de terem sido tomadas. A memória natural pode esquecer com muita rapidez; os documentos só se apagam muito lentamente*” (Mintzberg, 2004, p: 259).

Assim, Mintzberg, 2004, assinala que a intuição é inadequada pois, quando aplicada a problemas tende a ter posições aproximadamente corretas (sendo “*dentro dos limites do campo*” a expressão popular americana)<sup>102</sup> e quando inserida em uma estratégia de inovação, tende a promover e levar à formas dramáticas de inovação, ou a absolutamente nenhum resultado.

No entanto, o autor cita ainda Herbert Simon (1987), que apontou em seus estudos para o papel do administrador, que deve ser capaz de enfrentar os problemas com respostas rápidas às situações, dispor de habilidades, o que requer o cultivo da intuição. Essa capacidade intuitiva foi construída ao longo de muitos anos de experiência e treinamento. Portanto, este profissional deve possuir um amplo domínio do conjunto de habilidades e aplicá-las somente, quando julgar necessário, o que sempre será útil e até vital também no planejamento (Mintzberg, 2004).

Ficaram, também, evidenciadas que as reflexões e o processo de formulação das estratégias na Fiocruz são extremamente políticos, pois propriamente não têm nem possuem um plano estratégico do tipo acadêmico (Depoimento 2). Apontou-se para o

---

<sup>102</sup> Mintzberg,2004,p.260.

fato de tratar-se muito do *feeling* individual de cada gestor; e de este encontrar-se vinculado às alianças e parcerias políticas.

Pode-se verificar, através do depoimento de um dos entrevistados, que no processo de formulação das estratégias na Fiocruz existe um aperfeiçoamento do plano de idéias corporativo, que a experiência em diversos campos contribui ao: *consolidar propostas e teses a serem discutidas, elaboradas e aperfeiçoadas ou cortadas,..., e que, a experiência em diversos campos, também ajuda a formular estratégias* (Depoimento 2).

E por fim, apurou-se que segundo um dos atores, *os dirigentes também são resistentes às tecnologias de planejamento estratégico e querem se antecipar ao máximo, quanto às informações, bem como, detalham ao extremo as informações para que possam passar para os usuários, porém estes ficam com a sensação de burocracia e de complicação e querem uma visão clara dos instrumentos e dos resultados* (Depoimento 2).

Questão 6 E com referência a Farmanguinhos, como foi elaborada a formação das Estratégias daquela unidade, no mesmo período?
--

Na **questão 6** procurou-se identificar como foram elaboradas e formuladas as estratégias de Farmanguinhos. Primeiramente, é importante sinalizar que o período de 2001-2005 marca duas gestões na unidade, uma que abrange o final de gestão de 2001-2002 e a segunda que vai de 2003 até 2005.

Para a fase I identificamos claramente que a unidade teve um grupo de atores que compôs um Núcleo Estratégico, considerado atuante, que desenvolveu atividades de formulação de estratégias na Unidade. O modo reflexivo desses atores: *... era o de pensar muito grande...*, como afirmou um dos entrevistados. Dentre as pessoas que compunham esse grupo, estavam presentes os chefes de áreas, diretores ou chefes de departamentos, ou ainda outras pessoas consideradas de importância-chave para a reflexão estratégica da unidade.

Nesse grupo, as propostas eram formalizadas e discutidas com a direção, baseadas em uma análise de mercado e em uma conjuntura geral dos segmentos em que se atuava. Um instrumento de planejamento estratégico foi aplicado, não sendo, porém, o nome da ferramenta mencionado na ocasião do depoimento. Foi, entretanto, através dele, com a

coordenação de uma consultora, que foram traçadas muitas das políticas e parâmetros de um planejamento organizado na Unidade.

No segundo momento do período da pesquisa, já sob a gestão do período de 2003-2005, foram identificados novos horizontes para a unidade, dentre eles o surgimento de janelas de oportunidades, que apresentaram duas fortes estratégias emergentes, baseadas principalmente nas demandas políticas organizacionais, que assim, se tornaram prioridades na unidade e na própria Fiocruz.

A primeira foi a aquisição do CTM – Complexo Tecnológico de Medicamentos; e a segunda foi o alinhamento da organização com o Programa da Farmácia Popular do Brasil.

O CTM permitiu aumentar a escala de produção, tornando-a de alta relevância para o cenário nacional dos laboratórios públicos no Brasil, pois visava permitir a diversidade da linha de produção, bem como o *portfolio* de produtos, adaptando-os a uma realidade mais atual e concreta do SUS.

Segundo o ator, Farmanguinhos produzia sólidos, comprimidos e cápsulas e poucas pomadas. Dentro de um processo de reflexão estratégica, definiu-se como objetivo principal aumentar a produção de líquidos e hormônios, bem como direcionar a produção para outros produtos estratégicos, que atenderiam diretamente ao SUS.

O foco da reflexão estratégica na unidade foi o de mudança do perfil do *portfolio* de produtos e de valorização concreta da área de desenvolvimento tecnológico para medicamentos. Com essa nova visão e missão foi organizada e estruturada a área de farmacotécnica. O objetivo era sair de uma fábrica de pequena escala, para uma de grande escala.... *A nova fábrica permitiu aumentarmos, sem dúvida, a capacidade produtiva de Farmanguinhos transformando-o de uma fábrica pequena em uma grande fábrica...(Depoimento 5).*

Para dinamizar essas mudanças, a unidade contou com a participação direta da alta administração da Fiocruz, que transferiu habilidades para o CTM, com a meta de agilizar os resultados das mudanças, pois esses profissionais possuíam maior experiência em atividades de gestão na instituição.

Nesse movimento, Farmanguinhos incorporou alguns executivos do nível central para participar dos momentos de reflexão e redirecionamento estratégico, bem como atuar em decisões táticas e operacionais, e assim, colaborar na organização da nova planta.

Por fim, é importante ressaltar, que Farmanguinhos teve mais uma vez suas estratégias redefinidas no início de 2006, com a eleição de uma nova diretoria. Os objetivos estratégicos estabelecidos foram: **Inserção no mercado brasileiro**, ou seja, o reconhecimento da unidade como agente econômico, e de sua necessidade de possuir uma visão plena e mais estratégica para atingir seus objetivos.

Segundo um dos atores, no período de 2005 e 2006, a unidade foi abalada com a mudança da política de aquisição de medicamentos do Ministério da Saúde, que saiu da forma centralizada para uma aquisição descentralizada, ou seja, as compras não mais seriam feitas pelo MS e sim, pelas secretarias de saúde dos mais de 5.000 municípios no Brasil.

Um dos motivos alegados para essa mudança teriam sido os atrasos constantes na entrega de medicamentos pelos laboratórios oficiais às secretarias de saúde, fato este semelhante ao da Central de Medicamentos – CEME na década de 1990. Essa falta de cumprimento dos prazos estaria também atrelada, à estrutura jurídica de Farmanguinhos.

A descontinuidade e a falta de garantia da entrega dos medicamentos levaram a Fiocruz e a própria unidade a uma queda significativa de receitas próprias. Essas mudanças estariam relacionadas a uma falta de antecipação de visão e concepção situacional, ou ainda, a uma falta de análise direta, de todas as variáveis do sistema, o que não lhe permitiu identificar o melhor caminho para se consolidar no atendimento do crescimento das demandas do Ministério da Saúde, principalmente nos anos de 2004 e 2005.

O segundo objetivo estratégico definido pela nova direção (2006-2009) foi o de fortalecer a Unidade diante dos problemas de desenvolvimento do país. Segundo um dos entrevistados, a destruição da indústria farmoquímica causou o desemprego de milhões de trabalhadores, e este setor foi incapaz de absorver a demanda nacional,

levando o país aos caminhos da importação, do aumento do déficit da balança comercial brasileira e perda significativa de competitividade de seus produtos.

Esse objetivo estratégico visa promover e assegurar à indústria da saúde, a reorganização do parque nacional de produção de farmoquímicos, e assim, contribuir com melhores resultados no desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Por fim, o terceiro desafio será o de recuperar o prestígio de Farmanguinhos. Segundo depoimento de um dos atores, o desprestígio não decorreria do atraso na entrega de medicamentos, mas, sim, de sua ineficiência operacional e de Farmanguinhos não apresentar produtos competitivos e com preços vantajosos para os clientes no mercado nacional. Segundo o entrevistado a política econômica de abertura do comércio a produtos importados, sem barreira fiscal, reduziu, e muito, a vantagem competitiva dos laboratórios oficiais.

As atuais reflexões estratégicas promoveram a definição do realinhamento estratégico de Farmanguinhos, com o princípio da integração da ciência com a tecnologia e a inovação para ajudar na produção e no desenvolvimento econômico.

### **Dimensão Estratégica da Fiocruz – da Análise Quantitativa**

Prossegue agora o processo de análise, sob a forma do questionário quantitativo (anexo 2), inserido na Dimensão Estratégica da instituição, porém com a participação de entrevistados da área de planejamento das 19 unidades da Fiocruz.

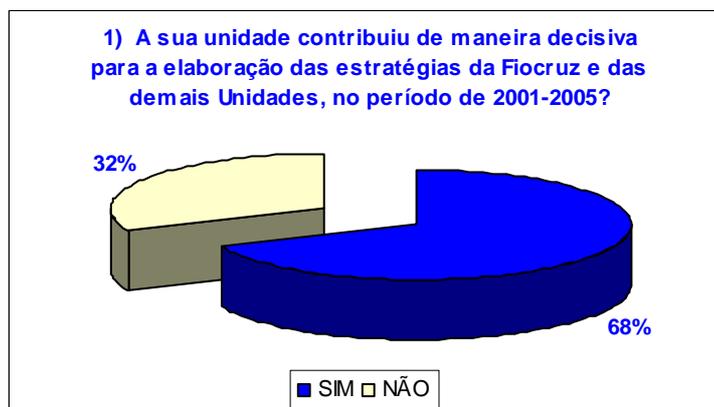
Questão 1 A unidade contribuiu de maneira decisiva para a elaboração das estratégias da Fiocruz e das demais unidades, no período de 2001-2005?
---

Das respostas apresentadas para a questão 1, 68% dos entrevistados entendem que sua unidade contribuiu de maneira decisiva para a elaboração e produção das estratégias da Fiocruz e das demais Unidades, no período de 2001-2005, e 32 % disseram que não. O gráfico 3.1 apresenta os resultados alcançados.

Entretanto, dos entrevistados que disseram não no questionário, nenhum apresentou comentários, com exceção de um, que sinalizou o que se passou em sua unidade: *Não havia uma preocupação na formação de estratégias na Unidade; as ações na unidade*

*eram desenvolvidas pelas oportunidades mediatas.*

Gráfico 3.1



Quanto aos demais, nas respostas, há um predomínio de participação no processo de formulação de estratégia em fóruns de planejamento, Plano quadrienal, coletivos de dirigentes, congresso interno e conselho deliberativo, além dos programas específicos de atuação do PPA, bem como o financiamento de parte das atividades da Fiocruz, contribuindo com recursos de receitas, como pode ser verificado no gráfico 3.2, a seguir.

Questão 2 Como as estratégias foram formadas em sua unidade, no período de 2001-2005? Descreva a composição do grupo de trabalho responsável pelo processo (ano a ano).

Com a questão 2 o objetivo da pesquisa foi identificar o processo de formação das estratégias das unidades e a composição do grupo de trabalho. Para analisar as respostas, foi organizada uma tabela 3.1, com a qual procuramos segmentar as respostas em grupos específicos de trabalho responsáveis pelo processo de formulação das estratégias nas unidades da Fiocruz. O grupo classificado por atividade **Centralizada** foi composto por atores da Direção, vice-direção, administrador e planejador, ou seja, membros de confiança do Diretor. O grupo de **Coletivo de Dirigentes** foi identificado por atores da Direção, vice-direção, chefes de departamentos e de serviços, estes eleitos, e o responsável pelos núcleos de planejamento. A **gestão participativa** foi identificada quando estava declarada nas respostas a participação da comunidade, assembléia e participação dos trabalhadores.

De acordo com os critérios de classificação utilizados, os números da resposta demonstram na tabela 3.1 e gráfico 3.2 que aproximadamente 36,84% das unidades

ainda mantêm um processo centralizado no momento de formularem suas estratégias, 31,58% praticam a Gestão Participativa, 21,05% utilizam o formato do coletivo de dirigentes para refletir e formular suas estratégias na Fiocruz e 10,53% não responderam a questão, para o ano de 2005.

Cabe ressaltar que, em 2001, duas unidades registraram que não realizaram processo de formação de estratégia e que em 2005, segundo o questionário, não houve registros desta natureza. Houve, porém, um crescimento de unidades que centralizaram a reflexão estratégica de duas para sete unidades, ou seja, um crescimento de 250% dos entrevistados.

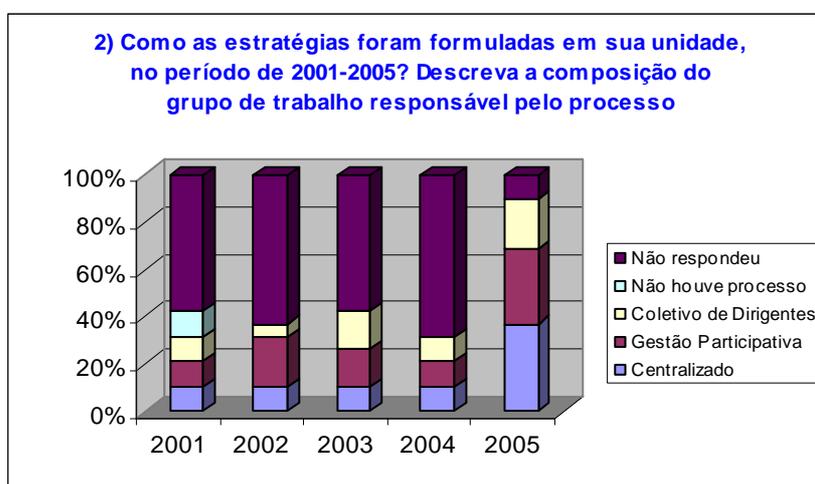
**Tabela 3.1**

**Critérios de classificação para o perfil do planejamento das unidades da Fiocruz**

	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Centralizado</b>	2	2	2	2	7
<b>Gestão Participativa</b>	2	4	3	2	6
<b>Coletivo de Dirigentes</b>	2	1	3	2	4
<b>Não houve processo</b>	2	0	0	0	0
<b>Não respondeu</b>	11	12	11	13	2

(Números de Unidades)

**Gráfico 3.2**



**Questão 3 - Existiram mecanismos que foram utilizados em sua unidade para analisar, avaliar e reestruturar as estratégias no mesmo período (ano a ano)?**

A pergunta três procurou identificar quais os mecanismos utilizados para avaliar, analisar e reestruturar estratégias no período da pesquisa e de acordo com as respostas, 53% dos entrevistados apontaram que suas unidades praticaram mecanismos para analisar, avaliar e reestruturar as estratégias no mesmo período, porém o instrumento

utilizado foi o ensinado e propagado pela Diplan, nos anos de 2002, 2003 e 2004, no Plano de Objetivos e Metas – o SWOT, com base em experiências e intuição dos integrantes dos grupos de trabalhos, como demonstrado no gráfico 3.3.

Quanto ao grupo de unidades que responderam Não para a questão, a maioria, não apresentou comentários. Apenas uma das unidades salientou que: *foram repetidas as metas, sem análise dos resultados e estratégia*, o que nos chamou muita atenção.

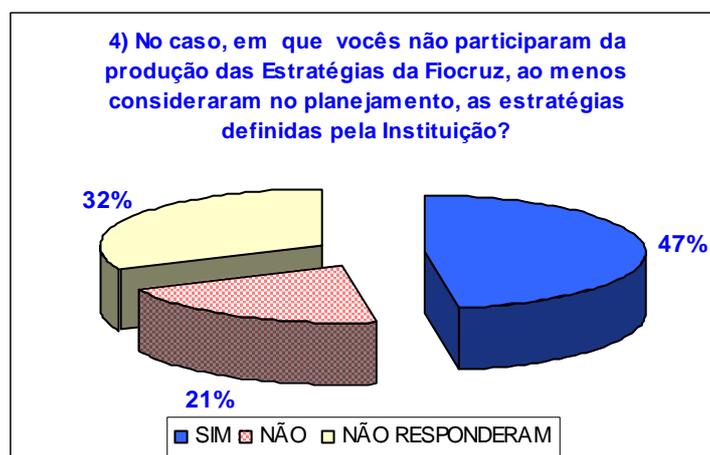
Gráfico 3.3



Questão 4 No caso em que vocês não participaram da produção das Estratégias da Fiocruz, ao menos consideraram no planejamento, as estratégias definidas pela Instituição?

Na questão 4, a pesquisa procura mapear os caminhos e como foram formadas as estratégias nas unidades e pergunta aos entrevistados, no caso de suas unidades não terem participado da produção das estratégias da Fiocruz, se ao menos consideraram no planejamento as estratégias definidas pela instituição. Das respostas apresentadas apenas 21%, ou quatro unidades responderam NÃO, num universo de dezenove unidades; sendo que 32 %, ou seis unidades, não responderam a questão e 47 %, ou nove unidades, se manifestaram positivamente.

GRÁFICO 3.4



No entanto, das que assinalaram Não para as respostas, duas, ou seja, 50%, manifestam que consideraram no planejamento as estratégias definidas pela instituição, através dos programas do PPA – do Ministério da Saúde e as linhas estratégicas da Fiocruz, PDTIS, PDTSP e Mestrados Profissionais.

Questão 5 - Estratégias competitivas foram utilizadas no planejamento de sua unidade, no período 2001-2005?

Para a pergunta 5 a pesquisa procurou identificar qual o percentual das unidades da Fiocruz que reconhecem e assumem o uso de estratégias competitivas. Pelas respostas apresentadas verificou-se que 79% dos entrevistados, ou seja, a grande maioria, não utilizam nem utilizaram estratégias competitivas no período pesquisado, porém dos que se utilizam apenas 21% descreveram que utilizaram estratégias competitivas. Dentre as identificadas, estão as estratégias para se diferenciarem em produtos e serviços. Apenas uma unidade apontou organicidade em vantagem competitiva em custos, uma unidade apontou o projeto de excelência da ABIPT – Associação Brasileira dos Institutos de Pesquisas Tecnológicas, a terceira unidade apontou o foco em Pesquisa, porém não com foco em P&D ou inovação, e a última apontou o instrumento de análise comparativa entre unidades, sem que, o processo tivesse sido concluído, como demonstra o gráfico 3.5.

GRÁFICO 3.5



### Dimensão Técnica da Pesquisa – Análise Qualitativa<sup>103</sup>

Na dimensão técnica, a pesquisa debruçou-se especificamente a avaliar o Sistema de Planejamento da Fiocruz e suas interfaces com seus usuários.

<sup>103</sup> Questões referentes ao anexo 1 – Roteiro de entrevista – análise qualitativa (continuação)

Questão 7 – Qual o grau de participação da Diplan na formulação e acompanhamento das estratégias da Fiocruz e de Farmanguinhos, nesse período – 2001-2005?

A **questão 7** procurou identificar o nível de benefícios obtidos pelas unidades, através da participação da Diplan na formulação e acompanhamento das estratégias na Fiocruz e de Farmanguinhos no período. Os resultados demonstram que houve um baixo grau de participação, direta, motivado, pelo baixo grau de envolvimento da Diplan junto às unidades, no período de 2001- 2003.

No período de 2004-2005, conforme declarado por um dos atores, a Diplan.... *nunca foi convidada a discutir a formulação e acompanhamento das estratégias da Fiocruz e de Farmanguinhos, nem formal e nem informalmente.... e ...nunca teve um papel catalisador de colaborar com um processo de reflexão estratégica....* (Depoimento).

Através dos relatos da questão 7, os entrevistados sinalizaram que a Diplan teve como função assessorar tecnicamente a cúpula estratégica da instituição, colaborou diretamente na organização das Diretrizes estratégicas do Plano Quadrienal, no período de 2001-2005 e no desenvolvimento do texto base do Plano Quadrienal de 2005-2008, que foi amplamente discutido e adequado, no V Congresso Interno da Fiocruz.

Foi apontado pelos entrevistados o real papel que a Diplan cumpriu no período, que esta *estaria voltada para dentro* (depoimento) da Unidade, de forma a buscar a melhoria da **eficácia operacional** de suas atividades. Com todos os incrementos, as adaptações e as contínuas reuniões realizadas com as direções das Unidades, no momento da organização dos Planos Anuais, das novas ferramentas introduzidas e das reuniões dos Fóruns de planejamento o foco sempre foi a melhorar do sistema de planejamento da Fiocruz.

O sentimento predominante dos entrevistados foi o de que a Unidade se limitou a fazer uma gestão por informação dos produtos e serviços, com a captação dos dados através dos relatórios para efeito de prestação de contas das atividades da Fiocruz, aos órgãos de controle externo atendendo a dispositivos legais, e ocorreu uma falta de liderança da Direção da Diplan na condução do projeto de mudanças perante os seus *stakeholders*, o que, como consequência, gerou baixa aderência e baixa participação dos clientes (Unidades) e dos próprios *stakeholders* (cúpula estratégica) ao projeto.

A partir dos relatos, conclui-se que estes resultados demonstram ter existido um grande esforço por parte dos dirigentes da Unidade, nas mudanças pretendidas e promovidas, que incidiam, diretamente, na cultura da organização. Entretanto, o projeto não foi suficientemente adequado para superar as barreiras existentes, não sendo validado ou convincente para a própria cúpula da organização, a principal interessada, nem mesmo para as unidades.

Segundo um dos atores, o produto não foi bem vendido tendo em vista as discussões realizadas, desaguando em um descompasso entre as proposições da Diplan em relação à sua inserção no acompanhamento das decisões estratégicas que a cúpula tomava (depoimento).

No entanto, há de se registrar outro depoimento, no qual o entrevistado afirma um dos motivos de uma possível resistência cultural das organizações públicas:

*...nas instituições públicas, o que predomina é o planejamento orçamentário, com viés político, com a estratégia na cabeça de cada um, baseado na experiência e na intuição..., pois existe uma visão muito mais política do que técnica na cúpula da organização, o que exige pró-atividade de cada ator..... (Depoimento 4)*

e continua:

*...para o sucesso de uma tese, há de haver um processo de personalidade do Gestor, aquele que conduz e induz o projeto, é fundamental liderança, fazendo o direcionamento necessário e exigindo que prestem atenção nele (Gestor), e no que está fazendo. O que não havia nada disso naquele período, .....(Depoimento 4).*

Questão 8 - Como você avalia o nível de participação da Fiocruz e da cúpula estratégica na formulação da Estratégia da instituição?

Na **questão 8**, a pesquisa buscou avaliar com os atores o nível de participação da Fiocruz e da cúpula estratégica na formulação da Estratégia da instituição. Foi identificado que o grau de participação é alto, que *houve um comprometimento real, uma intervenção muito mais ousada, clara e formal da Cúpula da Fiocruz na discussão das estratégias da Instituição* (Depoimento), e que esse processo tem apresentado melhoras significativas a cada momento.

Foi sinalizado que os fóruns criados pela cúpula da Fiocruz foram legitimados,

reconhecidos pelas unidades e avaliados como muito adequados para as discussões dos macro-objetivos da Fiocruz. Dentre os fóruns estão a reunião semanal da Presidência, o Coletivo de dirigentes, o congresso interno, a diretoria executiva e a participação direta em unidades, como ocorreu em Farmanguinhos, no momento da captação de recursos financeiros para investimentos para a aquisição e modernização da nova fábrica o CTM – Complexo Tecnológico de Medicamentos, bem como, para o Programa da Farmácia Popular.

Registra-se a participação da cúpula da Fiocruz na formulação da Estratégia da instituição através das Diretrizes do Plano Quadrienal, no período de 2001-2005 e posteriormente na formulação do Plano – PQ, para o período de 2005-2008, que foram e são documentos de alinhamento estratégico institucional, pois deixam claro para as Unidades o que a direção buscou naquela gestão, e o que deseja na atual.

Em um segundo momento da gestão, o PQ sofreu uma melhora significativa, sendo desenvolvido na Diplan, sob as orientações da Cúpula da Fiocruz, tendo sofrido, posteriormente, uma grande sabatina pelas unidades, para ser debatido e fechado no V Congresso Interno, proporcionando a busca com foco em resultados.

De acordo com um dos atores, antes dos movimentos de inovação na gestão da Fiocruz: *o que havia, praticamente, era que cada unidade traçava a sua própria estratégia com interferências mínimas da cúpula da Fiocruz* (Depoimento 2).

Segundo um dos entrevistados, essa participação das unidades pode melhorar, significativamente, com a proposta de adequações das coordenações executivas transversais na instituição, através dos conselhos gestores por ação do PPA, que na verdade, é a introdução do conceito de gestão de *portfolio*, por ações do PPA Fiocruz. Acredita-se que depois de superada uma questão de interpretação das funções das câmaras técnicas com o conselho gestor, situação presente no ambiente interno, e de um aprofundamento dos conceitos de trabalhos em redes, na própria cúpula da Fiocruz e para muitos dos gestores das Unidades, esses conceitos tenderão a intensificar o grau de participação da alta administração no processo de formulação das estratégias das unidades.

Questão 9 – Quais os instrumentos utilizados, no período de 2001 – 2005, para a formulação e análise da estratégia na Fiocruz?

A **questão 9** procurou identificar os instrumentos utilizados pelas unidades, de que os entrevistados tinham conhecimento, no período de 2001-2005, para o processo de formulação e análise da estratégia, e os relatos levaram aos seguintes resultados.

No período de 2001-2004, foi criado e aperfeiçoado o Documento Sintético Qualitativo, que foi simplificado e aprimorado até ser intitulado Documento de Análise Estratégica, o DAE. Este instrumento buscou a estrategização das unidades, inclusive com a integração do Planejamento de Recursos Humanos, de forma que todas declarassem suas estratégias, bem como a Missão, Visão de futuro, e realizassem uma análise que fundamentasse o planejamento orçamentário, baseada no SWOT, buscando identificar diferenciais competitivos para cada uma das unidades da organização. Esse instrumento foi mantido nos anos 2002, 2003, 2004 e constou no instrutivo/ manual de planejamento do PEF em 2005.

Esse processo foi descontinuado, pelas novas diretrizes da Diplan, através do Manual de programação do PPA e do PA- Fiocruz – versão 0/0.

Apesar da ferramenta de análise estratégica estabelecida por três anos, um dos atores declarou que houve falha no acompanhamento das análises estratégicas, além de não ter havido uma análise formal sistematizada dos resultados das mudanças implementadas que pudesse ser apresentada através de relatório à alta direção da organização pela Diplan.

Os sumários executivos, ou melhor, relatórios das análises feitas pelos profissionais da Diplan, tendo por base os planos das unidades, ficaram como documentos internos da Diplan e não foram apresentados formalmente. Se assim o tivessem feito, esses instrumentos poderiam contribuir para as unidades fazerem seus ajustes e até mesmo, alguns projetos poderiam ter sido acompanhados, *para se verificar o que andou o que não andou como andou, porque não andou e se houve ou não progresso...*(depoimento 3).

Dando seguimento aos resultados da pesquisa, foi mencionado que as reuniões realizadas pela alta administração da organização às segundas-feiras concentram foco na

conjuntura dos fatos, principalmente os da dimensão política do Setor Saúde e não se trata de um momento de análise de conjuntura de temas estratégicos, pois existe uma grande diferença entre análise de conjunturas e de fatos (depoimento 5).

Foram realizadas algumas iniciativas de reuniões de planejamento estratégico, na alta direção, com a presença de facilitadores externos, tentando recriar procedimentos da constituição de consenso ou definição de linhas estratégicas, tendo ocorrido, umas três ou quatro vezes, dentro do projeto da estrategização da Diplan. Entretanto, nessas tentativas com exercícios metodológicos, ou campos de estruturação, para os integrantes da cúpula da Fiocruz, os resultados foram apontados como não convincentes.

Um instrumento lembrado na pesquisa foi o documento de análise institucional, coordenado pelo Dr. Daltro Mario Hamilton, ex-Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional (1992-1994), que foi editado no ano de 2000, sendo este um instrumento de análise estratégica corporativa, que não sofreu acompanhamento ou monitoramento no período de 2001 – 2005.

O documento das Diretrizes do Plano Quadrienal de 2001- 2005, também, foi apontado como resultado de uma análise estratégica desenvolvida durante a campanha eleitoral da Direção da Fiocruz e a proposta foi adequada e transformada em um documento de gestão que foi considerado uma grande inovação organizacional para a instituição.

Seguindo com a análise das respostas dos entrevistados na **questão 9**, verificou-se ainda, que outros instrumentos e observações foram sinalizados pelos entrevistados, no que diz respeito ao mérito dos resultados, demandando atenção os motivos circunstanciais da baixa utilização do ferramental para o desenvolvimento das análises estratégicas corporativas.

Primeiramente, cabe apontar a fala de um dos entrevistados ao caracterizar que na FIOCRUZ há um predomínio de um jogo-dialético político, e que as reflexões são fundamentalmente ligadas a essa variável, o que poderia remeter ao fato de não haver um plano estratégico do tipo acadêmico (Depoimento 2).

No entanto, a instituição responde a seus compromissos com base nas diretrizes estratégicas da saúde, mas também nas demandas políticas. Apesar de ser uma

instituição muito autônoma, em termos, ela tem de responder diretamente a seus agentes financiadores, ao Ministério da Saúde, aos projetos de ciência e tecnologia e outros, sendo estes de interesses absolutamente direcionados (depoimento 2).

Dessa forma, outro entrevistado apontou na pesquisa que naquele momento existia uma carência nesse aspecto, pois a existência de barreira, resistência por parte dos gestores, ou pela falta de agentes técnicos capacitados para apresentar uma proposta convincente, teriam sido outros motivos da baixa aderência.

A afirmação acima é comprovada com as seguintes declarações de outros entrevistados importantes na instituição: *..Agora, dentro do que a gente vê citado de leitura ou que acontece nas empresas, os processo ficaram mais formalizados para esse exercício. Eu acho que nós nunca fizemos isso, nunca materializamos isso...* e continua:

*...Olha, .Eu te confesso, que não sei se vamos materializar um instrumento de análise estratégica. Eu sou uma das pessoas que tem uma resistência, quanto a isso. Eu tenho um perfil cético sobre essa questão, pois não acho que estes instrumentos possam em algum momento facilitar e ajudar, mas eu acho que tem muito modismo impregnado na questão, e a cada momento vem um novo modismo, uma forma nova de fazer isso ou aquilo na gestão... sei lá. Na verdade, não sei se é resistência que a gente tem pela forma de atuar, ou porque, não nos trouxeram um produto de maneira convincente.*

e continua,

*....com certeza, vale a pena em alguma momento, isso se estivermos prontos a repensar a nossa impressão. Vamos tentar, vamos ver se isso é objeto de trabalho, de experiência, se é trabalhado em várias instituições. Talvez valha a pena, mas eu ainda não vi nenhum resultado bem sucedido. Das experiências que participei, não vi nada que me convencesse que isso traz um retorno, uma agregação, um valor ao que a gente faz da nossa forma, para ser considerado menos sistemático (Depoimento 2).*

Questão 10 Como você avalia o processo de formulação da estratégia e o sistema de planejamento, no período de 2001-2005, na Fiocruz? Descreva os pontos fortes e pontos fracos.

Na **questão 10**, buscou-se avaliar o processo de formulação de estratégia e o sistema de planejamento no período de 2001-2005, e a questão se concentra na Fiocruz, além de procurar mapear os pontos fortes e pontos fracos que os entrevistados pudessem descrever.

Segundo os depoimentos em resposta à questão 10, constatou-se nitidamente que existiu uma dissociação clara ou, melhor, um divórcio entre o processo de formulação da estratégia e o sistema de planejamento da Fiocruz; e para um dos entrevistados, o sistema está a reboque da realidade da Fiocruz, e durante o período de 2001 a 2003 era sentido como um planejamento burocrático (depoimento 4).

Apesar dos incrementos implantados no sistema, como o conceito de federalismo, de estrategização e de rede para a formulação das estratégias, a cúpula e as unidades não entenderam que ali existiria um momento estratégico, o que fez com que as muitos atores entendessem que se tratava de dois momentos distintos e dissociados.

Segundo outro entrevistado, a Diplan pensou que a questão do planejamento da Fiocruz seria a estrategização, ou seja, criar um momento de reflexão estratégica, descrevendo-a e assim criando elementos fundamentados para compor os orçamentos das unidades e da Fiocruz. Contudo, esta linha de raciocínio ficou limitada à própria Unidade.

Na opinião do entrevistado, a tese da estrategização não evoluiu em termos de ferramental, que posteriormente contemplasse a avaliação, o acompanhamento e o andamento dos projetos. E ele apontou: *... eu acho que os projetos da instituição, o seu encaminhamento e tudo mais, não se utilizavam de nenhum ferramental, ...para aprofundar e permitir uma análise criteriosa dos planos....*(depoimento 4).

Um dos entrevistados disse que no momento da construção das mudanças, houve uma convergência de pensamento, mas surgiu a divergência, pois aquele momento de “*vender a proposta*”, ou seja, a tese de um novo planejamento estratégico, mais complexo e completo, trouxe, na verdade, a imagem de um planejamento burocrático, o que corrobora a opinião de outros atores.

Desta forma, durante a consolidação das adequações, segundo esse mesmo entrevistado:

*...a inserção de uma tese só, ela não cresce, ou seja, a inserção do pensamento estratégico na cúpula da Fiocruz e tudo mais, não avançaram como às vezes sofreu um, certo desgaste. Quer dizer, em algum momento eu tinha muito a sensação do que a Diplan vinha fazendo não era aquilo que o cliente queria. Embora eu esteja convencido, que era isso que a Fiocruz precisava, mas isso, não foi entendido e se perdeu.....* (depoimento 4).

Segundo outro depoimento, pode-se verificar que: *até 2004, a Diplan teve como objetivo principal formular o programa, o plano orçamentário, regular a Fiocruz no âmbito do Ministério da Saúde, este foi o único papel que teve, além da processualística exclusivamente de convênios (depoimento 5).*

Na gestão a partir de 2004, a Diplan vem proporcionando mudanças no papel do planejamento e teve como caminho três linhas de ações da Fiocruz. A **primeira questão foi fortalecer o alinhamento interno e externo das ações da Fiocruz com as ações gerais do Governo Federal**, a partir do enunciado da missão e das ações estrategicamente priorizadas em documentos da Fiocruz, que seriam o Plano Quadrienal, os relatórios do congresso interno e outros.

A **segunda questão** tratada foi o fato **de que o alinhamento proposto deveria incluir todas as possíveis fontes de receitas (recursos) da organização**. Não se tratando de formular o orçamento e sua divulgação e, sim dar início a um primeiro processo de apropriação de despesas, para posteriormente aprofundar a gestão de custos.

A **terceira questão foi monitorar e avaliar o cumprimento das metas comprometidas pela Fiocruz**, e seu alinhamento com o Governo Federal.

Cresceu na Fiocruz a demanda das unidades pela visão do alinhamento estratégico ao planejamento, pois este conceito permitiu que seus projetos fossem identificados e integrados no próprio PPA do Governo Federal, o que aumentou o grau de motivação e de compromisso dos atores da Fiocruz.

Segundo um dos entrevistados:

*...Inclusive do ponto de vista orçamentário, a estratégia pela primeira vez começa a ter um caráter de utilização das diversas fontes possíveis de recursos, com uma visão estratégica, e continua, ...cada receita orçamentária tem o foco complementar a outro. E, isso é o que se chama verdadeiramente janela de oportunidade, você começa a focar possibilidades de receitas, como oportunidade mediatas,.....Então financiar diversas ações estratégicas, com receitas diferentes, em função do que cada uma dessas receitas oferece de melhor, e não apenas como uma soma delas. Este, eu diria é outro modelo de grants....(depoimento 5).*

Concluindo a análise, apenas um dos entrevistados apontou efetivamente pontos fortes e

pontos fracos; mas mediante os relatos dos demais entrevistados, pode-se, sim, entender que: a proposta que foi conduzida até 2003, era um ponto fraco no sistema de planejamento, pois os entrevistados entenderam-na como um planejamento burocrático, e os pontos fortes foram vinculados, nas adequações realizadas, a partir de 2005, que permitiram visualizar possibilidades de se dispor, a qualquer tempo, de melhores informações gerenciais, tais como: o número de projetos da instituição, tanto no corte horizontal como vertical (ações e unidades), o total das receitas dos projetos, além de materializar os objetivos corporativos: quanto temos de gastos com eles.

Na atual situação, existem dois momentos, um momento de elaboração do programa orçamento formal e o momento do início de uma corrente de alinhamento estratégico e do plano da Fiocruz, bem como o do novo papel dos analistas de planejamento da Diplan, recém concursados pela Fiocruz, e lotados na Diplan, que sem dúvida poderão contribuir fortemente, sob o ponto de vista analítico, atuando como agentes catalisadores, trabalhando próximos do planejamento das unidades, e estabelecendo um grande elo/ rede para melhorar a reflexão estratégica da Fiocruz, da Unidade e do gestor.

Questão 11 Como você avalia o processo de formalização operativa das estratégias como plano de ação, módulo de gestão e acompanhamento?

Com a **questão 11** buscou-se na pesquisa obter uma avaliação dos entrevistados do processo de formalização operativa das estratégias, como plano de ação, módulo de gestão e acompanhamento. Pelos depoimentos, podemos constatar que existe outra dissociação estratégica, um divórcio entre o nível do processo de formulação operativa da estratégia, o nível de acompanhamento, o nível das metas, ou seja, na instituição estes elementos não se integraram formalmente, ficando separados, o que se opõe a lógica conceitual de funcionamento de um sistema e caracteriza a falta de um sistema de direção estratégica na instituição, tanto no nível corporativo, como no nível das unidades de negócio.

Questão 12 Como você avalia o nível de formulação da estratégia, sua programação e o seu acompanhamento (Metas, indicadores e cronograma de ação) na Fiocruz?

O objetivo da **questão 12** foi o de complementar a avaliação dos elementos do sistema, ou seja, ponderar o nível de formulação da estratégia, sua programação e seu

acompanhamento (metas, indicadores e cronograma de ação) na Fiocruz.

Segundo um dos entrevistados, a Diplan, responsável pela coordenação do sistema, no período da pesquisa, concentrou-se muito nas questões macro-operacionais de planejamento. O processo de formulação da estratégia ficou estabelecido em outras instâncias, dando-se fora do sistema. Os planos de ação ou estratégicos, a chamada Direção estratégica das unidades, traduziram-se em meras planilhas orçamentárias sem sofrer um acompanhamento efetivo por parte da Diplan. A pesquisa demonstrou que, embora os elementos estivessem presentes, não havia conectividade e resolubilidade entre eles, o sistema e uma gestão estratégica, o que não garantia a execução das estratégias estabelecidas.

Esse mesmo entrevistado descreveu seu ponto de vista a respeito do funcionamento do sistema: *... em nível da coordenação de ações, eu imagino que existisse algum grau de acompanhamento formal, acompanhamento normativo: fez, não fez, quanto fez, atingiu ou não atingiu aquelas metas propostas, mas sem usar nenhum outro tipo de ferramental ....(depoimento 5).*

Os planos eram estabelecidos e apresentados à administração central, com as metas definidas. As estratégias e os planos não eram acompanhados e monitorados dentro da perspectiva de uma direção estratégica; somente as metas operacionais o eram. Os resultados restringiam-se a identificar a realização ou não da produção física, ou melhor, eram quantificados, para medir a eficácia operacional (n. de produtos planejados x n. de produtos realizados no semestre – 1º. e 2º.), dados esses que integravam a avaliação institucional para prestação de contas perante os órgãos de controle.

Além de se restringir às metas, a produção operacional apurada se limitava única e exclusivamente as despesas referentes aos recursos do Tesouro Nacional, ou seja, ao orçamento regular da Fiocruz. Todas as outras metas e todos os outros produtos vinculados a outras fontes de receitas, transferência de dinheiro, captação de receitas próprias inclusive pelo Fiotec, que a cada ano tinha um, impacto maior, não eram considerados e computados, e deles nem mesmo se tinha conhecimento, além de não haver indicador de desempenho algum, que medisse as atividades do instituto. E por fim, o controle se restringia a aproximadamente apenas 25% de todo o orçamento da

instituição.

Com exceção de algumas unidades, onde se identificou que os gestores eram comprometidos com a área de planejamento, procuravam organizar um planejamento que espelhasse as expectativas da unidade e tinham o foco em resultados, em outras o planejamento da Fiocruz era visto da seguinte forma, como manifestou um dos entrevistados: ....*quais são as metas? Quantas unidades produzidas? Quantas não sei direito o que...então preencha isso aí, manda pra eles, por que como é que eu vou entender...*(depoimento 6), ou seja, o sistema apresentava um grande deficiência de entendimento e de funcionalidade para muitos dos gestores.

Outro entrevistado ressaltou que todas as atividades eram, sim, planejadas, mas não formalizadas, não existiam planos de ação (nada formal) a não ser quando era preciso atender às solicitações da área central (depoimento 6).

Nos anos de 2004 e 2005, foi aberto um trabalho coletivo sob a coordenação da Diplan, motivado por cobranças seguidas do Tribunal de Contas da União, de organização dos produtos das ações do PPA do Ministério da Saúde, aos quais a Fiocruz, se alinhava, que se intitulou PPA-Fiocruz. Posteriormente foi também organizada uma lista de indicadores, sendo alguns destes utilizados no último relatório de gestão de 2005, que foram comparados com os dados de 2006.

Portanto, duas questões são essenciais. Primeiro, o sistema de planejamento da Fiocruz foi montado e organizado, com os componentes-chave, mas sem proporcionar um sistema de direção estratégica que pudesse realmente avaliar se as estratégias estabelecidas pela organização estavam ou não sendo realizadas. Segundo, o processo de avaliação e medição concentrava-se nos resultados físicos (operacionais) e ainda de forma insuficiente, pois os indicadores eram tão somente de eficácia, sem que houvesse os de eficiência e efetividade. Ademais, o monitoramento exercido, não abrangia a totalidade das atividades de receitas da instituição.

Com base em outro depoimento pode-se concluir que não se conhece na Fiocruz caso de uma análise de avaliação de planos e metas, que tenha retro-alimentado o processo de formalização operativa da estratégia, que tenha contribuído, sistematicamente, para mudanças de estratégias e rotas das atividades da instituição ou de suas atividades, pois,

como podemos constatar, não houve no período pesquisado uma atividade de monitoramento formal, seja do plano estratégico, seja da direção estratégica da Fiocruz e de suas unidades.

O que na verdade existiu foi uma intervenção de ajuste mútuo intuitivo, decorrente da competência, experiência e capacidade dos dirigentes e gestores que possuem essa capacidade de direção. Segundo um dos entrevistados:

*...esta capacidade óbvia, é que eu acho no planejamento imprescindível, é uma compreensão concreta da totalidade do rumo de algumas estratégias e a correção dessas estratégias. Eu acho que essa é uma parte subjetiva do planejamento, que eu entendo como imprescindível. Agora, o uso de instrumento formal para avaliar o cumprimento de metas e o ajuste disso, eu acho que a Fiocruz está a zero. Nem 0,1, está a Zero (Depoimento 5).*

Em 2004, foi criada a Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Controle, que teve como missão monitorar as informações das unidades, criar sistemas de monitoramento, realizar as avaliações necessárias e propor um redirecionamento na gestão das unidades, conscientizando os gestores da necessidade de estarem atentos as conclusões alcançadas pela unidade, de modo a se inter-relacionar com as estratégias. Essa Coordenação porém, somente foi implantada no final de 2005.

Questão 13 Como você classificaria o nível de responsabilidade existente nos conteúdos das metas físicas e financeiras no Plano de Objetivos e Metas, no período 2001-2005 e os resultados obtidos?

A **Questão 13** da pesquisa identificou como os entrevistados visualizam e classificam o nível de responsabilidade existente, na instituição para os conteúdos das metas físicas e financeiras no Plano de Objetivos e Metas, no período 2001-2005 e os resultados obtidos, permitem avaliar, o sistema de direção estratégica da instituição.

Através da análise das entrevistas, verificou-se que os entrevistados sinalizaram a existência de uma relativa baixa responsabilidade de cobrança, quanto aos resultados das estratégias, planos, metas físicas e financeiras, dos Planos de Ação, tanto no nível corporativo, como no das unidades de negócio da Fiocruz.

Algumas variáveis foram apontadas como responsáveis por influenciar as respostas. Primeiro, antes das mudanças ocorridas entre 2001-2003, as unidades em vez de

apresentar um plano de ação, baseado em estratégias e com foco em resultados, na verdade, apresentavam propostas orçamentárias, que continham metas para justificar e defender seus pedidos, ou seja, o foco do planejamento era orçamentário e não estratégico o que tornava garantido o financiamento anual dos projetos, em andamento e possivelmente novos, com recursos do Tesouro Nacional. Segundo, após a aprovação do plano de perfil orçamentário, algumas Unidades, que dispunham do limite aprovado e liberado, em vários casos a menor, e em outros a maior, quando da ocasião de prestar contas à Diplan, à cúpula estratégica, ao Ministério do Planejamento ou a outro órgão de controle, verificava-se que o volume de execução física era equivalente ao montante de recursos aprovados a maior ou a menor, ou seja, as Unidades faziam a mesma produção física com mais ou menos recursos do que o proposto.

Um dos entrevistados chegou a qualificar estes resultados do POM e manifestou:

*Eu acho que o POM, ainda continuou sendo um pouco, uma ficção, pois mesmo com as melhorias implementadas mudou pouquíssimo... Quer dizer, era um fenômeno... ,por exemplo, quando do momento de ajuste (aumento ou redução) do orçamento, as unidades não mexiam nas suas metas,... era como se um ponto não influenciasse o outro....Uma coisa é o orçamento e as ações reais e a outra coisa é aquilo, que é para apresentar, ou para se obter um orçamento, outra era para prestar contas à Diplan, ou a Presidência, ou ao Ministério do Planejamento, ou lá a quem fosse.....(depoimento 4)*

Essas afirmações foram corroboradas pelo relato de um outro entrevistado:

*Por exemplo, porque nós tínhamos metas que eram acima do que a unidade na verdade podia fazer e corria-se para fazer aquilo. Agora, no que se colocava lá no papel, normalmente, era um meta mais branda. Fácil de se atingir... Então por exemplo, o que se coloca lá como referencial para se cumprir são coisas muito vagas, que você realiza mediante qualquer cenário. Dificilmente você tem um número ali, que seja realmente um indicador.....(depoimento 4).*

E continuou:

*Você sempre vai atingir aquilo. Eu não vejo como uma ferramenta muito útil... E porque, é político também, ninguém vai colocar ali uma meta difícil de alcançar para depois falar: “Ah, não alcançou”. E aí? “ Só alcançou 50% do que ela tinha....”(depoimento 4).*

Em alguns momentos, existia um nível de cobrança, muito relevante, e que foi comum nas declarações dos atores, a cobrança política, (a da estratégia política) e da movimentação que estaria por trás, principalmente, quando se tratava de recursos de

financiamento externo, da outra parte do orçamento, afim de atender outras unidades da instituição, pois segundo as declarações, as cobranças eram diferenciadas para os resultados.

*....Essa diferenciação era baseada no sistema corporativo da instituição (baseado em um sistema eleitoral para os dirigentes) que traz em si, coisas muito positivas, que é a capacidade de aglutinar e trabalhar com uma cooperação, mas por outro lado, também traz um lado muito negativo, com seus pares, pois tenta-se acomodar, ou melhor, a instituição se acomoda com os seus pares (depoimento 5).*

Portanto, o nível de responsabilidade de gestão dos planos (plano, metas e resultados) foi considerado baixo na organização, no acompanhamento e na prestação de contas, das estratégias e dos planos. Entretanto, os atores consideraram muito alto o nível de responsabilidade política, ou seja informal, nos ambientes externos e internos das unidades em razão do grau dos compromissos políticos assumidos com clientes, pares e superiores.

Questão 14 Que papel os planejadores locais e a Diplan poderiam desempenhar no processo de formulação da estratégia?
--

Com a **questão 14**, a pesquisa procurou extrair dos entrevistados um perfil desejado para os planejadores locais e para a Diplan e como poderiam desempenhar estes papéis, no processo de formulação da estratégia, na instituição.

Primeiramente verificou-se que faltou proximidade e houve muita timidez por parte dos atores da Diplan, junto à alta administração, aos Diretores das Unidades e aos núcleos de planejamento, na busca de melhores resultados com as mudanças que estavam sendo promovidas no POM, o que possivelmente causou os prejuízos ao sistema de planejamento nos anos de 2001 a 2004, pois existiu um certo grau de miopia por parte da Direção da Diplan na identificação da real necessidade do cliente.

Com base nas informações, ficou muito clara a necessidade de se intensificar o trabalho de planejamento na instituição, assim como a forma de atuação dos atores internos da Diplan, junto às unidades, deixando a Diplan de ser apenas um centro de operação, geração e processamento de informações de prestação de contas, para atuar de forma intensa como colaboradora nos momentos estratégicos da instituição.

A partir dos resultados obtidos com as entrevistas, conclui-se que o perfil apontado e desejado tanto para os planejadores das Unidades, quanto para os analistas da Diplan, foi o de catalisador de estratégias. Esse profissional terá condições de contribuir diretamente no processo de formulação de estratégias, agir sob o viés da colaboração no estabelecimento de diretrizes e políticas institucionais, com capacidade de visualizar e mapear as forças internas e externas, para assim contribuir de forma a permitir uma maior interação entre os ambientes e atores. Segundo os depoimentos colhidos, é possível que tenha contribuído para o aumento da resistência perante as mudanças e das dificuldades encontradas para consolidar os projetos a falta desse perfil no sistema de planejamento, a falta de um amplo domínio cultural, das técnicas de planejamento e de entender o que se quer e o que se precisa ter.

Segundo um dos depoimentos:

*...nós estamos falando de uma profissionalização que incorpore não a idéia de uma visão auto referida, como se houvesse uma profissionalização extrema de planejamento descolado de tudo o que se falou. Isso é bobagem, quer dizer, o que estamos querendo é que as pessoas que chegam com um grau de profissionalização tragam essa visão, que eu acredito que já estará incorporada, dando uma visão, mais ampla, do que estamos chamando de atividades de planejamento... o que se quer são agentes técnicos políticos (depoimento 2).*

De acordo com outro depoimento, verificou-se uma grande expectativa, com a chegada dos novos concursados, que foram vinte e quatro, no final de 2006:

*...a chegada desses profissionais com competência específica, gera a expectativa de serem sistematizadores, facilitadores, propositores. Nessa linha estratégica é central, para que possamos dar saltos e que inclusive, para não desperdiçarmos energia. Porque, muitas vezes fazemos isso de maneira, sinuosa e prolixa... (depoimento 2).*

Outra linha identificada nos depoimentos foi no sentido de existir um entendimento por parte dos entrevistados, de que o perfil de catalisador não seja exclusivo dos planejadores, mais também, dos nossos próprios dirigentes, além do perfil de descobridor de estratégias.

Esses executivos teriam maior compreensão de como dinamizar o planejamento e aumentar a produtividade e os resultados de suas unidades, fazendo um melhor uso das informações, das práticas gerenciais, do modo de pensar e do agir na organização, com

prerrogativas de liderança, de amplo domínio das técnicas de planejamento e gestão, utilizando-se do seu *Know-How*, sua intuição, energia, ousadia e autoridade, para garantir a implementação de suas propostas estabelecidas nos planos de ação. Esses movimentos facilitarão, e muito, a prestação de contas, em razão da organização estabelecida, o que permitirá agregar um maior valor à corporação, à própria unidade, aos clientes e aos *stakeholders* da instituição.

Questão 15 Quais os instrumentos, de que você tem conhecimento, são utilizados na instituição para a realização da análise estratégica corporativa?

A **questão 15** procurou identificar os instrumentos que foram ou são mais utilizados na instituição para a realização da análise estratégica corporativa, mas as respostas apresentadas, por esse perfil de entrevistados, não foram satisfatórias, por não ficarem muito claras. Nenhum dos atores sinalizou pontualmente conhecer um instrumento de análise estratégica, mas em geral eles apontaram vários documentos, que poderiam ser utilizados como insumos estratégicos, como: artigos, publicações na internet, na área da missão da organização. As respostas a pergunta não permitem uma identificação clara e precisa de qualquer instrumento.

### **Dimensão Técnica da Fiocruz – Análise Quantitativa**

Continuando a análise de resultados da Dimensão Técnica, seguiu-se com os resultados do **Questionário Quantitativo**, que foi respondido pelos atores com vinculação direta ao sistema de planejamento.

Questão 1 Quais os mecanismos de priorização dos projetos que foram utilizados pela sua unidade, no período de 2001-2005? (ano a ano)

O objetivo da **questão 1** foi identificar os tipos de mecanismos de priorização dos projetos utilizados pela Unidade, no período de 2001 – 2005, tendo em vista o fato de ser a Fiocruz uma organização orientada por projetos, apesar do Plano de Objetivos e Metas, desde sua implantação em 1994 até 2005, ter sido verticalmente organizado, ou seja, os orçamentos dos projetos de P&D da instituição eram alocados, por cada uma das unidades, departamentos, serviços e laboratórios, utilizando-se o conceito de gerenciamento por objetivos.

A partir do planejamento de 2005, foi introduzida a orientação por projetos (*project-*

*driven*), inicialmente os estratégicos, apontados no PEF – Plano Estratégico da Fiocruz. Posteriormente todos os projetos da instituição passaram a ser declarados no SIIG e no plano anual das Unidades, o que fez com que todas as unidades alinhassem seus projetos aos programas horizontais do PPA Fiocruz, estabelecendo uma nova forma de gestão na Fiocruz, através de um sistema de gerenciamento de programas e projetos.

Apesar de ficar claro que as Unidades, na verdade, gerenciavam carteiras de *portfolio* de projetos e até de programas, verificou-se, segundo as respostas dos entrevistados e conforme apresentado no gráfico 3.6, que 89% destas no período de 2001-2005, não utilizaram mecanismos **formais** de priorização, apesar de terem de gerenciar múltiplos projetos, o que fizeram de forma não-padronizada.

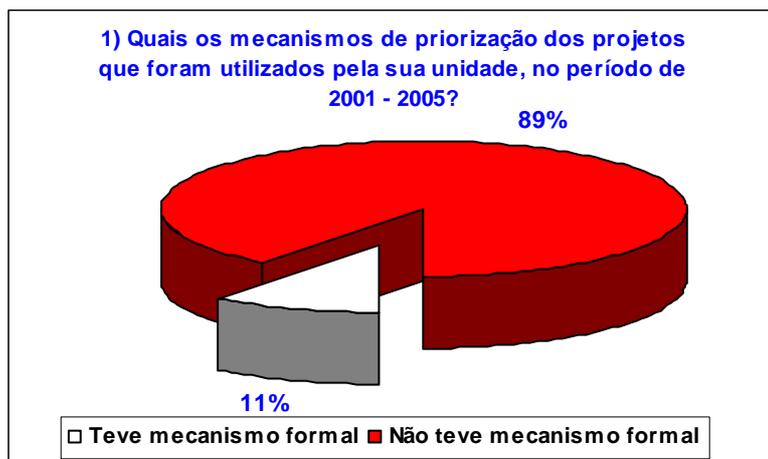
Segundo os entrevistados, as priorizações, em sua grande maioria, foram feitas, fundamentalmente em reuniões de *brainstorming*, através de oficinas de planejamento estratégico, ou por meio da realização direta do alinhamento estratégico aos programas do PPA ou através da priorização de respostas a estímulos, como atendimento de situações-problema, cumprimento de exigências ou aproveitamento de oportunidades mediatas de financiamentos, ou seja, os mecanismos utilizados foram fundamentados, com base no *know-how* e na intuição dos atores envolvidos nas decisões, influenciados também, pelo sistema corporativo político (Dimensão Política da Fiocruz), presente na maioria das unidades, que é o processo eleitoral da direção.

Dentro dos 11% das unidades que utilizaram mecanismos **formais** de priorização de projetos, identificou-se que a utilização desses foi baseada na meritocracia, com foco em resultados de **ciência**, ou seja, na busca de melhores resultados em comparação com o ano anterior. Uma segunda unidade, também fez uso desses mecanismos, porém este uso foi parcial, tendo em vista que visava atender tão somente a programas indutores de inovação e desenvolvimento tecnológico de insumos e de saúde pública.

Desta forma, conclui-se que existe uma inadequada gestão dos *portfolios* institucionais (conjunto *portfolios*, programas, e projetos), principalmente no que diz respeito à priorização dos investimentos em relação aos projetos para assim garantir as estratégias estabelecidas e os resultados esperados, o que expõe a instituição, a uma forte incerteza e a um alto risco nas tomadas de decisão, o que aumenta a probabilidade de insucesso nos projetos de P&D, gerando baixos resultados. Superar essas deficiências é um grande

desafio para a Fiocruz e suas Unidades, nos próximos anos.

Gráfico 3.6



Questão 2 - Qual o tempo médio considerado para o ciclo de planejamento de sua unidade, no período de 2001-2005?

A **questão 2** buscou conhecer o tempo médio considerado para o ciclo de planejamento das unidades, no período de 2001 – 2005, o que surpreendentemente permitiu concluir que o tempo médio para planejamento na Fiocruz é de um ano, ou seja, 64% das unidades fazem o planejamento para o período de um ano, 26% fazem o planejamento para o período de dois a quatro anos, 5% fazem o planejamento para mais de quatro anos e 5% não têm seus prazos para planejamento definido, como apresentado no gráfico 3.7.

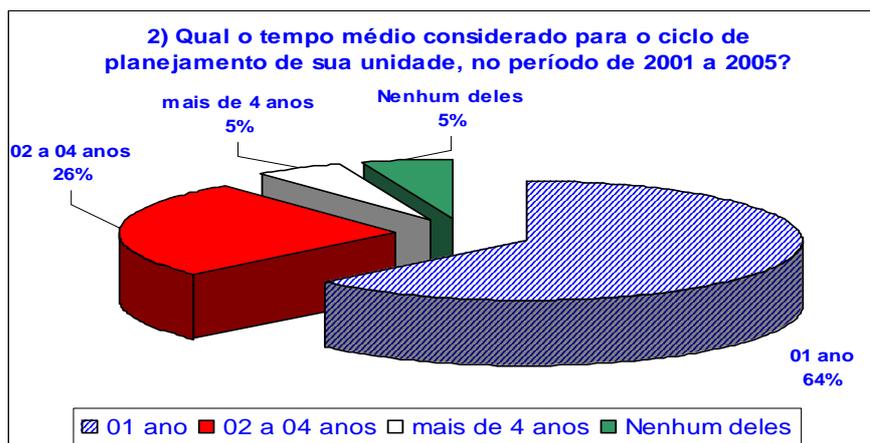
Conceitualmente, pode-se concluir que o período médio de planejamento é quase exclusivamente voltado para políticas e foco no curto prazo, que em sua maioria está destinado à melhoria da eficiência operacional, ou a reduzir os gastos do setor, caracterizado pelos processos de padronização do fluxo físico e financeiro dos produtos e serviços, a busca da qualidade total, terceirizações de funções não essenciais ao negócio, automação de sistemas, sendo que o que se busca é a qualidade, menor custo total e eficiência global do negócio (Porter, M, 1999).

Para as unidades que planejam de dois a quatro anos, o conceito traduz que este período deve concentrar foco nos clientes e na estratégia de gestão que é destinada para a inovação de produtos e serviços, como apontado no Plano Quadrienal da instituição e nas resoluções do Congresso Interno, porém estas diretrizes provêm dos níveis centrais.

No entanto, poucas são as unidades que dispõem efetivamente de um plano quadrienal formalizado e que façam ajustes anuais para reavaliação de estratégias, projetos, metas e resultados e os acompanhe através de indicadores.

Comprova-se pela pesquisa a existência de uma baixa taxa de utilização de um planejamento de médio e longo prazo. Este resultado caracteriza uma visão míope, que pode promover um processo de fragmentação institucional e do setor produtivo público de saúde. Esse tipo de comportamento pode comprometer seriamente a capacidade visionária da instituição, impedindo a consolidação de estratégias, principalmente as de inovação de produtos e serviços; e o que pode ser mais complicado é a falta de estratégias de sustentabilidade dos projetos institucionais, para 10 anos ou mais, pois estes permitem caminhar em direção a um crescimento sustentado do valor organizacional.

Gráfico 3.7



Questão 3 - Descreva resumidamente o ciclo de planejamento em sua unidade

A **questão 3** pedia para que os atores descrevessem resumidamente o ciclo de planejamento de suas unidades. Para análise, os dados foram tabulados, tendo as unidades sido classificadas da seguinte forma: ciclo plurianual com revisões anuais; ciclo anual; não reconheceu a existência de ciclo de planejamento na unidade; e não descreveu.

Os entrevistados das 19 unidades participantes da pesquisa revelaram que todas estão vinculadas ao Ciclo de Planejamento da Diplan. Identificou-se porém, que três promovem um ciclo plurianual de 02 a 04 anos, com revisões anuais, doze sinalizaram

que promovem o ciclo anual, com base no cronograma da Diplan, duas não descreveram o Ciclo de Planejamento de suas unidades e duas não reconheceram a existência de ciclo de planejamento em sua Unidade.

Observou-se através das respostas que os ciclos de planejamento das unidades são estritamente vinculados ao cronograma anual da Diplan, com um predomínio do planejamento anual em relação, ao planejamento plurianual, o que induz ao foco de curto prazo, perdendo-se a visão e as oportunidades de médio e longo prazo.

No período de 2002-2004, a Diplan promovia um ciclo de planejamento mais amplo, o que estimulava as unidades a ampliar as discussões e a realizar reflexões estratégicas, através da análise do SWOT e da apresentação de um Documento que explicitava as estratégias a serem adotadas. Porém, com as mudanças introduzidas a partir do PPA-Fiocruz e do SIIG, foi abolida a fase do momento estratégico, se resumindo a um momento de Programação dos projetos como consta no Manual de Programação da Diplan.

O que chamou muita atenção durante a análise das respostas foram certos apontamentos feitos pelos entrevistados. Um deles, por exemplo, externou que o planejamento anual de sua unidade acontecia da seguinte forma: ....*Elaboramos o PPA, com preenchimento do sistema de informação, para um ano e esta previsão não é levada em consideração para a execução das ações, sendo que as mesmas não são monitoradas....(depoimento)*. Portanto, o que se pode concluir é o fato de que o foco da programação direciona o trabalho para um processo ritualístico de programação, sem aplicar o valor desejado ao planejamento da unidade.

Nas respostas apresentadas, ficou evidente que a concentração do ciclo do planejamento contempla etapas de reuniões *brainstorming* (tempestade de idéias), como já identificado anteriormente, em diversas áreas (departamentos, serviços, núcleo de planejamento, Conselho Deliberativo das Unidades e Direção).

Observou-se que apenas uma das Unidades considera o cliente como parte integrante do processo, enquanto as demais realizam seu planejamento internalizado, não medem nem fazem uma gestão pela escuta de seus usuários ou clientes, o que pode expor a risco os resultados da organização, pois são esses clientes são os responsáveis por financiarem

grande parte dos investimentos na instituição.

Questão 4: Descreva as atividades do núcleo de planejamento de sua unidade, resumidamente.

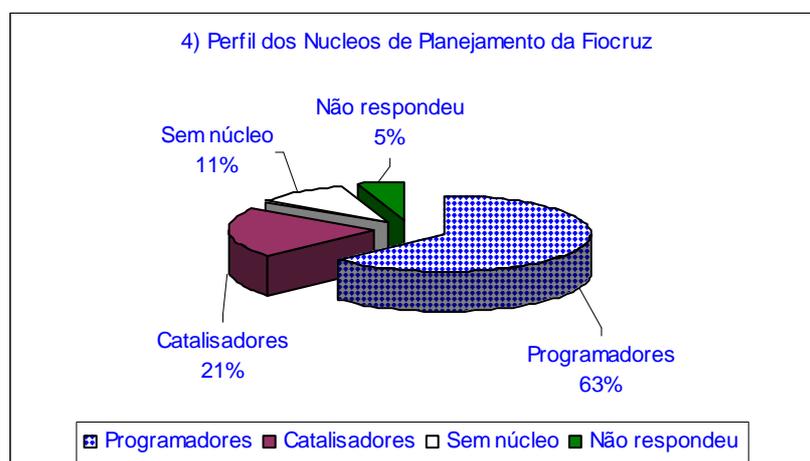
**Pela questão 4**, a pesquisa procurou identificar o perfil das atividades do núcleo de planejamento das unidades tendo-se verificado que na maioria das unidades há uma reprodução das atividades da Diplan, de forma a gerenciar os fluxos de informações pertinentes à produção de cada uma das subáreas, identificando-se a produção existente e realizando os registros, alinhamentos e ajustes dos resultados na lógica da programação do PPA Fiocruz, com acompanhamento e coordenação da Diplan.

Atividades de planejamento foram apontadas como tarefas principais, porém estas se traduzem na verdade em programação das estratégias orçamentárias, bem como nas funções de acompanhamento orçamentário e controle da produção, com base em um sistema de informação.

Algumas unidades salientaram que os núcleos de planejamento são também responsáveis pela área de convênio em suas unidades.

Portanto, verificou-se que, em doze unidades ou 63% dos núcleos de planejamento atuaram como programadores; sendo que em quatro ou 21% dessas unidades, os núcleos de planejamento atuaram, também, como catalisadores de estratégias; duas ou 11% das unidades indicaram que não possuíam profissionais de planejamento, na ocasião, não tendo portanto um núcleo específico; e uma unidade não respondeu a questão, como apresentado no gráfico 3.8.

Gráfico 3.8



Pela descrição das atividades, não foram encontradas atividades de análises estratégicas desenvolvidas pelos núcleos, no que tange a relatórios de suporte à tomada de decisão ou de análise corporativa. Quanto às atividades de Descobridores de estratégia, na verdade essas funções estão vinculadas às de programação, pois a maioria dos núcleos recebe as estratégias já definidas cumprindo apenas a realização da programação. Tudo isso leva a identificar um baixo valor agregado para as unidades e para a corporação pelos núcleos de planejamento da Fiocruz.

Questão 5 Qual (Quais) instrumentos (s) ou ferramentas aplicadas ao planejamento estratégico foi(ram) utilizado(s) em sua unidade no período de 2001-2005?

Na **questão 5**, o objetivo foi identificar os instrumentos ou ferramentas aplicadas ao planejamento estratégico que foram utilizados nas unidades, no período de 2001-2005 e os resultados demonstraram que 36% das unidades utilizam a análise de SWOT como ferramenta de desenvolvimento do processo de formação de estratégia, 37% fazem uso da análise de ambiente, porém é importante ressaltar que essas unidades também utilizam o SWOT, instrumento que integra a análise interna e análise externa de uma corporação, ou seja, na verdade 73% das unidades entrevistadas utilizam o SWOT. Cinco por cento utilizam o Planejamento Estratégico Situacional – PES; 10% das unidades utilizam outras ferramentas diferentes, das oferecidas no questionário; e 12% não fazem uso de instrumentos formais para formularem suas estratégias, como apontado nos gráficos 3.9 e 3.10.

Para um melhor esclarecimento do resultado, é importante destacar que no planejamento de 2002, 2003, 2004 e parte de 2005, durante o processo de revisão da sistemática de planejamento, a Diplan promoveu através dos seus Instrutivos/Manuais de Planejamento, um grande estímulo à elaboração dos Documentos Sintéticos Qualitativos, denominado, em 2005, Documentos de Análise Estratégica, ambos amparadas no SWOT, como forma de incentivo para que as unidades expressasse suas estratégias, o que comprova a assimilação dos conceitos introduzidos pela Diplan e que já estão internalizados com o passar dos anos.

No entanto, o que chama atenção é a existência de unidades que não utilizam qualquer ferramenta para o desenvolvimento de suas estratégias, de onde se conclui que a experiência e a intuição, associadas pelo sistema corporativo político, são as variáveis preponderantes para o planejamento dessas unidades.

Outro ponto importante, que reiteramos, é a não utilização em nenhuma das unidades de um instrumento de planejamento que contemple a análise de *portfolio*, ou melhor, de gerenciamento de *portfolio*, mecanismos de priorização de investimentos utilizados por organizações orientadas por projetos (*project-driven*), como é o caso da Fiocruz. Esse tipo de análise sugere a existência de uma forma não planejada e pulverizada de alocar recursos, com possíveis perdas de foco, de recursos e de tempo o que configura fatores de alto risco e forte incerteza, para uma instituição de C&T e Inovação, de um país em desenvolvimento, em que os recursos são caros e escassos. Desta forma, a pesquisa reitera o desafio para a organização nos próximos anos.

Outro aspecto foi o fato de os resultados não espelharem os caminhos recomendados pela FIOCRUZ/ENSP na pós-graduação em Saúde Coletiva, pois o foco dos conteúdos das disciplinas de formação de gestores e dirigentes para o SUS e propriamente para a Instituição é a utilização do PES –Planejamento Estratégico Situacional e da *Démarche Stratégique*. No primeiro caso, um dos entrevistados sinalizou que em sua unidade o processo de uso do PES não foi completo e muito falta para concluí-lo. Já no segundo caso, a *Démarche Stratégiqu*, não foi utilizada na instituição por nenhuma de suas unidades, apesar de possuir um grande potencial para a gestão de *portfolio* comparatividade e competitividade para organizações de saúde, principalmente para burocracias profissionais.

GRÁFICO 3.9

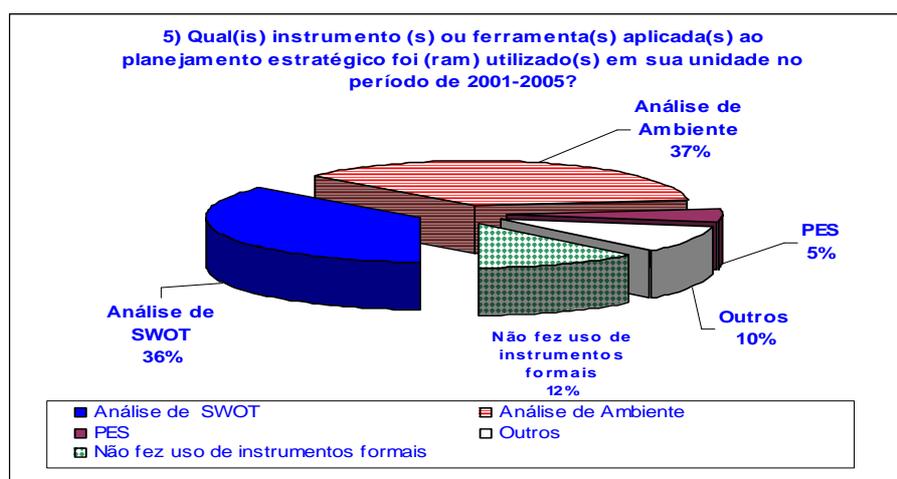
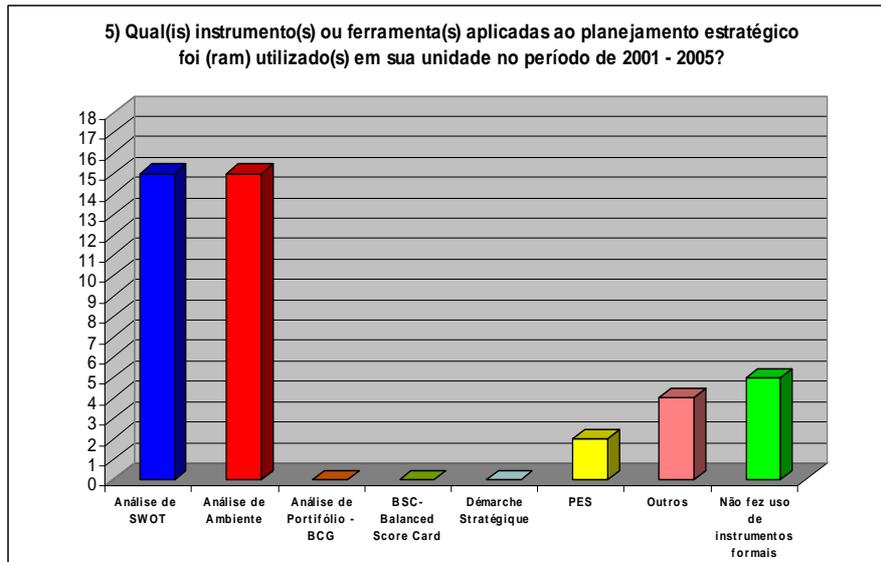


GRÁFICO 3.10

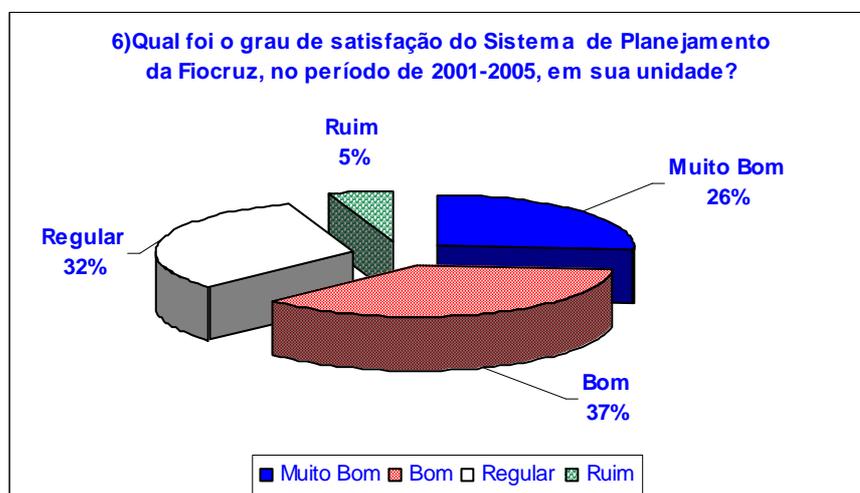


Questão 6 Qual foi o grau de satisfação do Sistema de Planejamento da Fiocruz, no período de 2001-2005, em sua unidade?

Com a **questão 6** procurou-se avaliar o grau de satisfação do Sistema de Planejamento da Fiocruz. 63% dos entrevistados consideram o sistema entre muito bom e bom; 32% o consideram regular, 5% desses entrevistados o consideram ruim e nenhum dos entrevistados o considera ótimo, como descrito no gráfico 3.11.

As respostas indicam que a cultura de planejamento está em franco desenvolvimento, o sistema de planejamento tem condições de ser aperfeiçoado e há espaço para melhorias claras, bem como para seu fortalecimento, tanto no nível corporativo, quanto no nível das unidades.

GRÁFICO 3.11



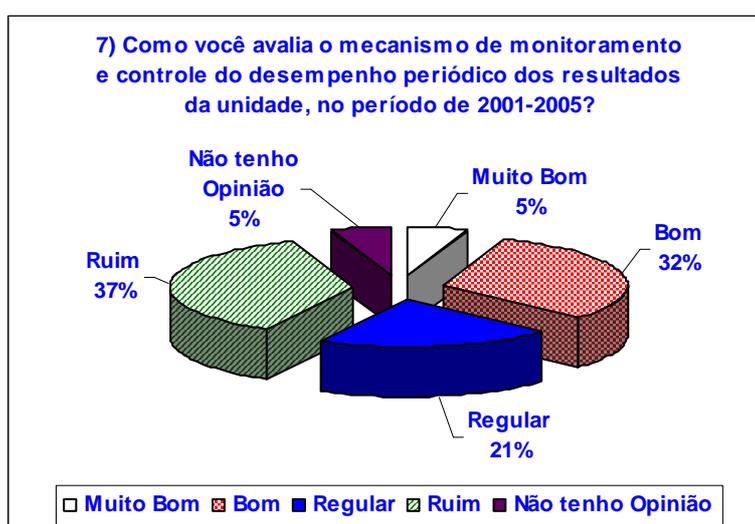
Questão 7 – Como você avalia o mecanismo de monitoramento e controle do desempenho periódico dos resultados da unidade, no período de 2001-2005?

A **questão 7** tratou de avaliar diretamente o mecanismo de monitoramento e controle do desempenho periódico dos resultados das unidades, e como esse mecanismo foi visto e entendido. Os resultados demonstraram que 58% dos entrevistados estão insatisfeitos com os mecanismos utilizados, 37% o consideram ruim, 21% regular, 5% não opinaram, e por fim, apenas 5% dos entrevistados o consideram muito bom e 32% bom, como apresentado no gráfico 3.12.

Apesar de os entrevistados terem manifestado um alto grau de insatisfação quanto a este aspecto, bem como aos órgãos de controle externo, verificou-se que os indicadores utilizados se prendem tão somente, à prestação de contas da instituição.

Os resultados demonstram que a instituição tem um grande desafio pela frente. A Fiocruz deve continuar a desenvolver no nível corporativo e no nível das unidades, mecanismos mais contundentes de monitoramento e de controle de desempenho, que permitam avaliar, medir e comparar os resultados com pares e instituições concorrentes, periodicamente, e que estes sejam utilizados para retro-alimentar o processo de gestão e o de formação de estratégias, propiciando um ciclo virtuoso de gestão estratégica.

GRÁFICO 3.12



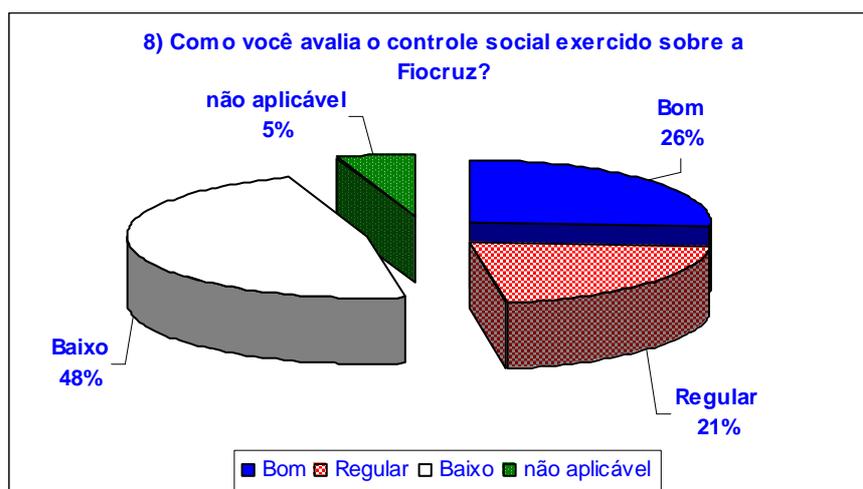
Questão 8 - Como você avalia o controle social exercido sobre a Fiocruz?

A **questão 8** pretende ter uma visão de como o entrevistado avalia o controle social exercido sobre a instituição. Concluiu-se que 69% dos entrevistados entendem que o

controle social exercido sobre a Fiocruz é baixo (48%) ou regular (21%). Cinco por cento dos atores não opinaram, por considerarem a questão não aplicável, e apenas 26% o consideraram bom, como está apresentado no gráfico 3.13.

Os resultados indicam que a instituição deve continuar com o processo de consolidação e fortalecimento das atividades de controle social. O diagnóstico apresentado de um segmento representativo, responsável pelo planejamento e pela prestação de contas das atividades corporativas, expressa o fato de que o controle social contribuirá, e muito, para um maior reconhecimento e aumento da imagem institucional, gerando visibilidade e proporcionando maior legitimidade à instituição em todos os momentos, principalmente em ocasiões de novos investimentos e financiamentos de projetos e para assim atender a mais demandas sociais.

GRÁFICO 3.13



Questão 9 - Considerando sua resposta anterior, você entende que deva existir um maior controle das atividades da Fiocruz, através dos resultados obtidos no período de Gestão?

Para a **questão 9** os entrevistados foram incisivos em suas respostas, ou seja, 95% entendem que se deve promover um maior controle das atividades da Fiocruz através dos resultados obtidos no período de gestão das Unidades e na Administração Central. Apenas um dos entrevistados não respondeu à questão, o que corresponde a 5% dos participantes. Ninguém defendeu a tese da não necessidade de um controle social maior na Fiocruz.

Portanto, segundo os entrevistados: gerir a organização, com base em resultados obtidos no período de gestão permitirá proporcionar uma maior transparência à sociedade das atividades desenvolvidas e dos investimentos realizados, além de contribuir para aumentar a eficácia e a eficiência organizacional através do compromisso gerado por seus dirigentes, possibilitando um aumento do grau de otimização dos recursos e redução do desperdício. Estes fatores possibilitarão trazer para a instituição uma maior competitividade, ao organizar e realizar um processo de avaliação de seus gestores e de sua administração.

Os atores ainda indicaram que, *por sermos uma instituição pública, temos de ter a responsabilidade do que fazemos, com o que fazemos e por quanto fazemos*, em prol dos benefícios e das demandas sociais.

Portanto, o gráfico 3.14 demonstra os resultados e aponta para outro desafio para a instituição, nos próximos anos: **fortalecer a gestão corporativa por resultados, principalmente nas atividades de gestão, através de produtos e indicadores que permitam expressar, mensurar e comparar os resultados obtidos no período.**

GRÁFICO 3.14



Questão 10 Como você classificaria o nível de responsabilidade da direção estratégica da Fiocruz, tendo em vista a cobrança e a prestação de contas dos resultados da instituição no período pesquisado?

Na **questão 10**, procurou-se identificar o nível de responsabilidade da direção estratégica praticado na Fiocruz, tendo em vista a cobrança e prestação de contas dos resultados da instituição no período pesquisado.

Mediante as entrevistas e a consolidação das respostas, conforme o gráfico 3.15 verificou-se que: 53% dos atores sinalizaram a existência de uma baixa responsabilidade da direção estratégica na instituição, principalmente, quanto ao nível de cobrança e de prestação de contas dos resultados estratégicos. Este resultado foi atribuído basicamente a alguns fatores:

Primeiro, ao perfil organizacional, por se tratar de uma instituição em cujas unidades predomina a burocracia profissional, caracterizada pelo alto grau de autonomia administrativa de seus profissionais, com baixo grau de prestação de contas, fato este, que permeia toda a instituição, salvo exceções.

Segundo, aos mecanismos de formalização, monitoramento, avaliação e controle das estratégias nas unidades, que na ocasião eram, considerados débeis, e ao fato de a administração central ter seu *modus operandi* classificado como insuficiente, principalmente quanto ao nível gerencial, no período.

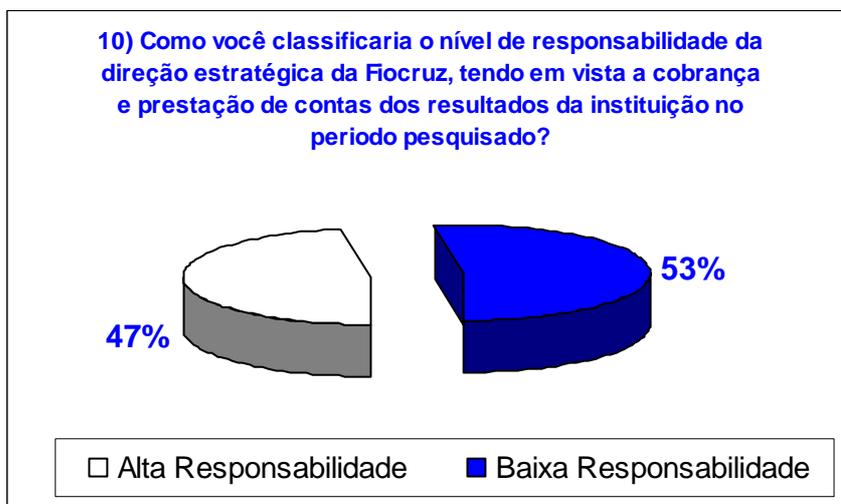
Terceiro, ao nível de conhecimento de ferramentas gerenciais, da grande maioria de seus dirigentes, ter sido considerado, insuficiente, durante o período, o que promove a falta de foco nas questões relacionadas ao planejamento, gestão, monitoramento, avaliação, controle e prestação de contas das estratégias formais da instituição.

Quarenta e sete por cento dos atores sinalizaram que a instituição apresenta alta responsabilidade por parte da direção estratégica da instituição, porém suas justificativas estão fundamentadas no fato de que a organização consegue responder à sociedade, quanto às demandas e responsabilidades que lhe são atribuídas e cobradas, o que lhe confere credibilidade quanto à alta responsabilidade. A Fiocruz cumpre as atribuições legais, que exigem a necessária prestação de contas perante os órgãos de controle governamental, bem como, a seus órgãos superiores, sendo estes os que promovem a *demand-pull* e induzem as macrodiretrizes políticas e estratégicas. Por fim, aponta-se que cabe à alta administração da Fiocruz a responsabilidade de monitorar, controlar e avaliar os resultados institucionais.

Portanto, os resultados demonstram que a organização necessita rever seu Sistema de Direção Estratégica com base no conceito de Carlos Matus e do triângulo de Ferro, bem como, redirecioná-lo para que ele se fortaleça, assim como os demais sistemas de suas

Unidades, tendo em vista fazerem parte integrante do Sistema de Planejamento da Fiocruz.

GRÁFICO 3.15



Questão 11 Para se avaliar o Planejamento e controlar os resultados da instituição e de suas unidades é indispensável que a gestão seja avaliada. Você concorda com essa afirmação?

A **questão 11** apresentou uma frase para que os atores registrassem sua concordância, ou não, com a seguinte afirmativa: “Para se avaliar o Planejamento e controlar os resultados da instituição e de suas unidades é indispensável que a gestão seja avaliada”.

Cem por cento dos entrevistados estão de pleno acordo com a afirmativa de que a gestão das unidades e da Fiocruz devem ser avaliadas, o que se torna um ponto fundamental e um grande desafio para a instituição pois, ao longo de todo o período da pesquisa, identificou-se que o Programa de Desenvolvimento Institucional da Fiocruz não possuiu produtos e indicadores, nem suas metas e objetivos eram avaliados dentro de uma conformidade, bem como as Diretrizes do PQ 2001-2005.

Com a introdução do alinhamento estratégico do PPA da Fiocruz nos Programas e ações do Ministério da Saúde, tornou-se evidente que as ações de Apoio Administrativo, que tratam dos objetivos da Gestão administrativa, Gestão do Plano Estratégico e Gestão do Trabalho, também não possuíam produtos nem indicadores. Observou-se, consultando os sistemas e manuais, que os objetivos corporativos de todas as ações do PPA-Fiocruz, e principalmente as que tratam da administração, não estabelecem desafios nem foco claro. Eles também não buscam um resultado material do problema, além de não possuírem indicadores de qualquer espécie.

Questão 12 Você entende que produtos e indicadores de gestão poderiam contribuir para a melhora do desempenho do institucional?

Os apontamentos acima foram considerados tão fundamentais pelos entrevistados, que na **questão 12**, 100% dos entrevistados entendem que produtos e indicadores de gestão podem e devem contribuir para a melhora dos resultados e desempenho institucional.

Avaliar a gestão institucional e sua direção estratégica são partes integrantes de uma proposta de gestão estratégica e para verificar o caminho percorrido, os rumos que devem ser seguidos e como melhorar nossa organização, para garantir o salto tecnológico tão desejado, é indispensável que a Fiocruz reconheça a necessidade de amadurecer esta tese, a de medir e avaliar as gestões de suas unidades e da própria organização para assim realizar comparações internas e externas a fim de medir seu posicionamento.

Questão 13 Em sua opinião, como o Sistema de Planejamento, avaliação e controle do desempenho da Fiocruz pode contribuir para criar vantagem competitiva para a sua unidade e a Fiocruz, de modo a criar e sustentar um desempenho superior na indústria da saúde?

A **questão 13**, que encerra a análise da dimensão técnica, tratou de colher opiniões dos diversos entrevistados, sobre como o Sistema de Planejamento pode contribuir para criar vantagem competitiva para as unidades e para a Fiocruz, de modo a criar e sustentar um desempenho superior na Indústria da Saúde.

Dentre as informações levantadas, primeiramente deve-se permitir uma readequação do perfil de atuação dos núcleos de planejamento nos quais, hoje, existe um foco na programação, no acompanhamento e no controle das informações de produção.

É também necessário definir claramente as atribuições do Núcleo de Planejamento das unidades, pois até o final da pesquisa não identificamos qualquer documento que o fizesse.

Mediante a pesquisa, um relevante ator no cenário institucional indicou a necessidade de a instituição ser capaz de transformar esses núcleos em observatórios e descobridores de estratégias e oportunidades, capazes de antecipar respostas às perguntas e, assim, contribuir com os dirigentes em suas tomadas de decisão, tanto na esfera técnico-científica, como na esfera política, a partir de uma análise profunda, racional com foco

na situação sócio-sanitária do ambiente interno e externo da corporação.

Segundo outros atores, os núcleos devem ser fortalecidos, para poder oferecer informações oriundas de pesquisas e análises estratégicas, de forma a permitir que ampliem sua capacidade visionária e a de seus agentes técnico-políticos, atuando como catalisadores de estratégias, tanto no cenário nacional, como no cenário mundial, a fim de que possam colaborar com a Fiocruz e as Unidades na superação dos grandes desafios institucionais e assim, contribuir diretamente ou com instrumentos para os momentos de tomada de decisões, e que estas sejam adequadamente antecipadas, e os caminhos mapeados com antecedência, com soluções justas e adequadas.

**Antecipar** – é e será a palavra chave do novo sistema de planejamento, antecipar informações, tendências e caminhos que serão descobertos, conhecidos e oferecidos aos dirigentes para suas tomadas de decisão, contribuindo, assim, decisivamente para proporcionar uma vantagem competitiva sustentável para a organização.

Manter e aprimorar as atividades de programação, monitoramento, acompanhamento e controle será também essencial, sendo que estas atividades devem ser organizadas de forma mais pró-ativa, vinculadas a um plano quadrienal da Fiocruz e individual de suas unidades, com revisão periódica anual de suas estratégias, planos, projetos e resultados.

Introduzir uma readequação do modelo de gestão da Fiocruz, como o conceito de Gestão estratégica, que segundo Rivera (2003.42): *...rompe com a dissociação entre o estratégico e o operacional, buscando diluir essa divisão vertical,... introduzindo um planejamento contínuo, flexível e ajustado, buscando concretizar um conjunto coerente de projetos...*, criando assim um gestão de *portfolio*, fundamentada em uma prática integradora, que estimule um maior número de atores dos centros operadores, tornando mais transparente o jogo político interno (Rivera, 2003).

Estabelecer indicadores de desempenho (eficácia e eficiência) das atividades finalísticas e das de gestão, que sejam compatíveis com a gestão das unidades e comparáveis às instituições parceiras e às concorrentes, de forma a mapear e identificar o real posicionamento e o nível de gestão da organização, baseados em dados objetivos e não em meras impressões de fundamentação relativa.

Sensibilizar os dirigentes das unidades e da alta administração da instituição, para o fato ser fundamental aliar a atuação política com a atuação técnico-administrativa, através de um planejamento corporativo quadrienal, com revisões anuais, baseado em uma gestão estratégica, democrática e participativa, por meio de atores responsáveis e colaboradores da organização, para a construção de planos de ação de médio prazo, com visão de longo prazo, monitorados e acompanhados, por meio de indicadores de desempenho estabelecidos, de forma a promover as adequações periódicas das ações previstas. Tudo isso, alinhado às estratégias corporativas delineadas no Congresso Interno e ao PPA do Governo federal, bem como, as estratégias competitivas definidas por cada uma das unidades.

### **Dimensão dos Recursos Humanos**

A pesquisa fez o recorte pela dimensão de recursos humanos para verificar o contexto situacional dos ativos intangíveis que integram o Sistema de Planejamento da Fiocruz, sua capacidade instalada e seu nível de funcionalidade.

Com o avanço tecnológico, as tarefas tornaram-se indeterminadas, dadas as possibilidades de múltiplos usos dos próprios sistemas de informação, e a tomada de decisões passa a depender da captação de uma multiplicidade de informações obtidas através das redes informacionais.

Capacidade de diagnóstico e de solução de problemas, aptidões para tomar decisões, trabalhar em equipe, enfrentar situações em constantes mudanças e intervir no trabalho para melhoria da qualidade dos processos, produtos e serviços, passam a ser exigidas dos trabalhadores em um cenário de mudanças e ampla competitividade.

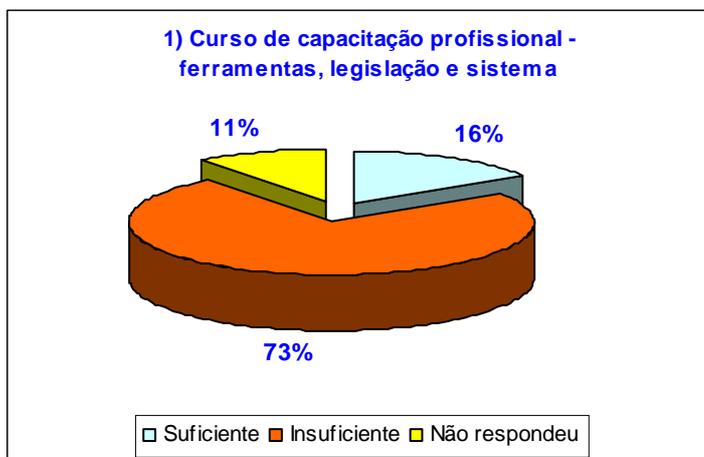
Diante deste contexto, a pesquisa procurou mapear a realidade dos recursos humanos do Sistema de Planejamento da Fiocruz, e a seguir apresentam-se os resultados.

Questão 1 - Curso de capacitação profissional – ferramentas, legislação e sistema.
--

Na questão 1, 73% dos entrevistados manifestaram ser insuficiente a frequência e o volume de capacitação profissional, entre ferramentas, legislação e sistema; apenas, 16% não responderam a questão, e 11% entendem que foi suficiente para o Sistema de

Planejamento da Fiocruz o volume de cursos de capacitação profissional realizados, como demonstrado no gráfico 3.16.

GRÁFICO 3.16



As contribuições dos entrevistados, sinalizaram que os aspectos de capacitação profissional da rede de planejamento podem ser fortalecidos ou complementados. As respostas foram classificadas em dois aspectos-chave: foco no aumento da eficiência operacional em planejamento e Infra-estrutura e Suporte Operacional do Sistema.

No primeiro item abordado – **Foco no aumento da eficiência operacional em planejamento** ficou muito clara, a necessidade manifestada pelos entrevistados de que haja um aumento considerável da eficácia e eficiência operacional no sistema de planejamento, pois as demandas apresentadas foram o aperfeiçoamento e atualização de temas sobre ferramentas, conceitos, estudos de casos, gestão da qualidade, gerenciamento de *portfolio*, de programas e de projetos, execução orçamentária, legislação, novas metodologias/ tecnologias em processos de planejamento; fortalecimento dos conceitos das funções de analistas, descobridores, catalisadores e programadores de estratégias, com ênfase, em multiplicação e capilarização nas Unidades.

O segundo ponto tratou de abordar os quesitos de infra-estrutura da rede, como a necessidade de ampliação de equipes, melhoria da estrutura física, de sistemas e de pessoal, para proporcionar um melhor funcionamento da rede de planejamento da Fiocruz.

Os resultados indicam, primeiramente, que os entrevistados anseiam por um crescimento do volume de investimentos institucionais em capacitação profissional,

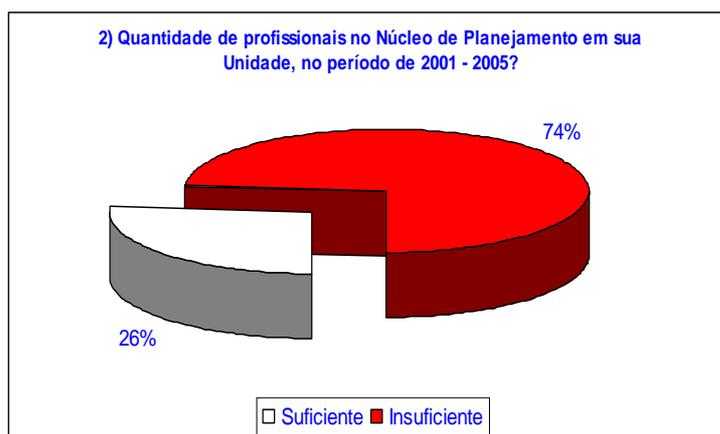
pois consideram muito relevante o que foi praticado mas ainda insuficiente. A questão, também permite observar o seguinte: que pode ter existido certa obsolescência ou insuficiência de capacidade técnica instalada no sistema de planejamento, o que pode ter colocado em risco qualquer possibilidade de crescimento e aprofundamento técnico, das ferramentas, do sistema e dos conceitos de planejamento e de possíveis novas tecnologias sobre o tema, na ocasião.

Questão 2 - Quantidade de profissionais no Núcleo de Planejamento em sua unidade, no período de 2001- 2005?

A questão 2 complementa a abordagem anterior e demonstra similaridade nos resultados pois 74% dos entrevistados entendem que a quantidade de profissionais ainda continua insuficiente mesmo com o concurso público realizado em 2002, pelo qual 12 profissionais com o perfil de planejamento foram incorporados na Fiocruz, para compor e integrar os núcleos de planejamento. Vinte e seis por cento dos entrevistados compreenderam que o número foi suficiente para o núcleo de planejamento de sua unidade, como demonstrado no gráfico 3.17.

A expectativa dos atores é a de que a chegada dos vinte e quatro novos concursados que farão parte da comunidade de planejamento na Fiocruz, a partir de 2006/2007, possa fortalecer o cenário e os resultados da rede e do sistema.

GRÁFICO 3.17



Questão 3 - Qual o tipo de vínculo institucional da maioria dos profissionais, nas unidades?

As respostas à **questão 3** apresentam a distribuição da força de trabalho do sistema de planejamento em 2005, sendo que 57% são servidores e 43% não servidores, possuindo os mais diversos vínculos (terceirizados, consultores e bolsistas), como salientado no

gráfico 3.18

Os dados apresentados demonstram o grau de desafio que o sistema tem a enfrentar, pois ter como terceirizados um pouco menos da metade dos profissionais leva a instituição a incorrer em altos riscos de perda de investimentos na área, pela possibilidade de se defrontar com um elevado nível de *turnover* dos profissionais nestas funções.

No caso dos não servidores, esses fatores são muito presentes, pois levam a organização a perdas significativas e altamente prejudiciais para o amadurecimento do sistema, causando um elevado grau de ceticismo por parte dos atores que compõem as unidades da Fiocruz, pois o re-trabalho para as atividades de planejamento estratégico requer reconquista de participantes e tempo, que é um recurso absolutamente escasso e fundamental para o tema.

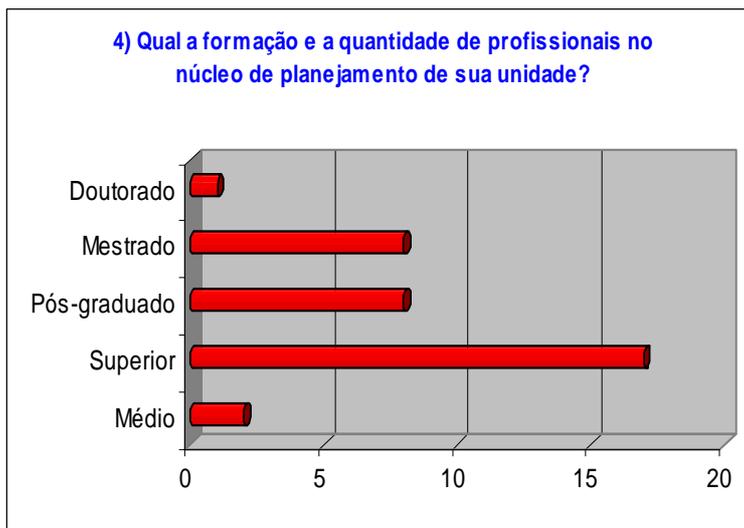
GRÁFICO 3.18



Questão 4 - Qual a formação e a quantidade de profissionais no núcleo de planejamento de sua unidade?

A **questão 4** procurou mapear o nível de formação e a quantidade de profissionais integrantes do Sistema de planejamento das unidades, presentes até o final de 2006. Num total de 19 unidades há dois técnicos de nível médio, com um predomínio de profissionais de nível superior sendo dezessete analistas, oito especialistas, oito mestres e apenas um doutor, que está sendo substituído por dois especialistas, como pode ser visto no gráfico 3.19.

GRÁFICO 3.19



Analisando os resultados das três primeiras questões, verifica-se que: existiu certo grau de insuficiência do volume de investimentos em capacitação dos integrantes na rede, uma baixa presença de profissionais com titulação de Mestrado e Doutorado e uma alta presença de profissionais não servidores, o que sugere que existiu uma relativa, mas significativa, fragilidade na base do sistema. Urge corrigir essa fragilidade para evitar que o sistema continue sofrendo por baixos resultados, pelo estímulo a uma evasão de competências essenciais e capacidade instalada.

Nos últimos anos existiu na organização uma grande mobilidade interna de profissionais com titulação de Mestrado e Doutorado, que saíram do Sistema, em razão de uma possível baixa motivação, episódio de perda de servidores qualificados que cabe relatar, através de dados disponibilizados pela Direh – Diretoria de Recursos Humanos dos concursados de 2002:

Nesse concurso público foram contratados três analistas, com perfil de Planejamento e Gestão de C&T, sendo dois com Doutorado e um com especialização; acrescidos de dez Analistas, com perfil de Planejamento e Gestão Pública, que integrariam o Sistema de Planejamento, sendo um com a Titulação de Doutorado, dois de Mestrado e mais uma analista com o perfil de planejamento governamental, com a titulação de Mestrado, ou seja, foram três Doutores, três Mestres e 08 especialistas recebidos.

Ocorre que os analistas que integraram o Sistema de Planejamento da Fiocruz durante o período de 2002-2005 e que possuíam, na ocasião, as maiores titulações, como a de Mestrado e a de Doutorado, após terem cumprido o prazo de estágio probatório de três

anos, regido pela lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990 e suas alterações, solicitaram transferência ou foram convidados internamente por outras unidades da organização para atuarem em atividades diferentes daquelas para as quais prestaram concursos, ou seja, promoveu-se uma perda significativa das competências ali instaladas e dos ativos intangíveis que o sistema teria agregado no período. Hoje, esses profissionais continuam atuantes, porém, em outras áreas na Fiocruz.

Segundo fonte da Direh, o concurso público de 2006 buscou também fortalecer a gestão institucional, sendo aprovados 24 candidatos para os cargos de Analistas de Ciência e Tecnologia, com perfil de Planejamento em Saúde, sendo dois Doutores, onze Mestres e onze especialistas, que terão de cumprir o estágio probatório, a partir da data de posse, o que condiciona esses profissionais a permanecerem em suas funções pelo período legal. Porém, findo esse prazo, com a estabilidade garantida, eles podem se permitir adentrar e um processo de mobilidade institucional, o que poderá levar a uma possível evasão, como aconteceu com os titulados do concurso de 2002, caso o quadro diagnosticado do sistema não se inverta.

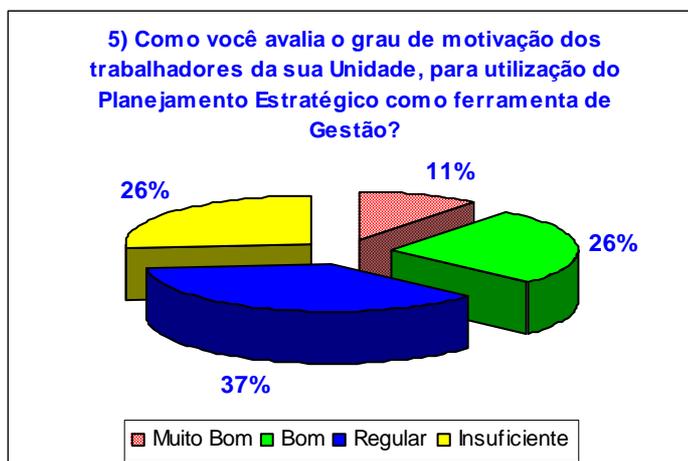
Os exemplos permitem observar que a motivação é um fator-chave de sucesso para garantir um sistema de planejamento consistente, fortalecido, capaz de realizar a sua missão e que promova uma grande contribuição para a organização. Manter a equipe motivada, mobilizada, desenvolvendo trabalhos e tarefas com cumplicidade, para que esses profissionais se sintam verdadeiramente valorizados e reconhecidos será fundamental.

Questão 5 - Como você avalia o grau de motivação dos trabalhadores da sua unidade, para utilização do Planejamento estratégico como ferramenta de gestão?

Esses fatos nos levam à questão 5 da pesquisa, que procurou mapear o grau de motivação dos trabalhadores das Unidades e da Fiocruz para a utilização do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão. Verificou-se que nenhum dos entrevistados apontou um Ótimo grau de motivação, apenas 11% dos entrevistados entenderam que esse grau, está Muito Bom, 16% o consideraram Bom, 37% consideraram que o grau de motivação é Regular e 26%, Ruim, o que demonstra um baixo grau de motivação e uma possível alta resistência para iniciativas de utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão. O resultado demonstra também

que desafiadora tarefa de inverter esse resultado é de responsabilidade da Diplan e dos Núcleos de Planejamento. Somente conscientizando os atores da importância do Planejamento, a instituição terá êxito em consolidar essa nova cultura, como demonstra o gráfico 3.20.

GRÁFICO 3.20

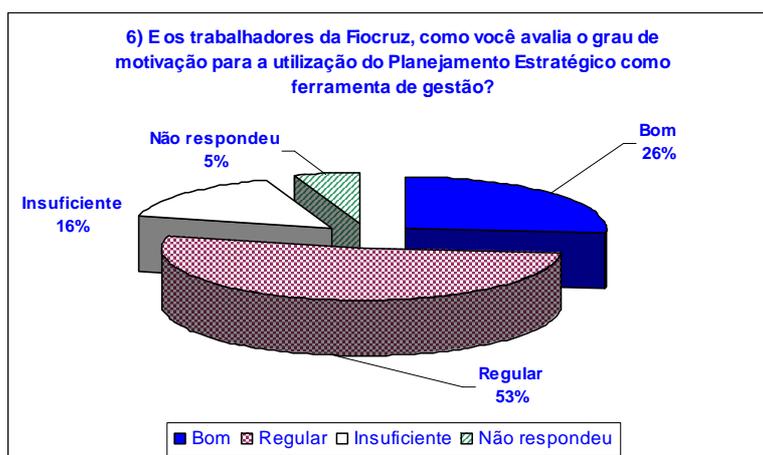


Questão 6 - E os trabalhadores da Fiocruz, como você avalia o grau de motivação para a utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão?

Quanto a avaliarem o grau de motivação dos trabalhadores da Fiocruz, para a utilização do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão, apesar de nenhum dos atores das unidades apontar como Ótimo ou Muito Bom, 26% dos entrevistados consideram que os trabalhadores possuem um bom grau de motivação, porém 53% dos entrevistados entendem que ele é regular e 16% o consideram insuficiente, o que demonstra um alto grau de desafio para avançar com a cultura do Planejamento Estratégico como ferramenta de gestão, como demonstrado no gráfico 3.21. Outro grande desafio será demonstrar para seus agentes internos a importância do Planejamento Estratégico, para gerar vantagens competitivas, e assim, gerar melhores resultados físicos e financeiros, de forma a possibilitar novos investimentos na organização e assim contribuir para o desenvolvimento da indústria da saúde, no país.

Segundo um dos atores, existe, sim, um espírito colaborativo das pessoas em querer que a instituição evolua e apresente resultados, pois está presente o sentimento de orgulho e satisfação em trabalhar em uma das melhores organizações de saúde pública do mundo. Cabe agora superar os desafios que a questão apresenta, através de competentes intervenções e adequações das ferramentas de planejamento estratégico.

GRÁFICO 3.21



Questão 7 Quais os principais fatores, em sua opinião, que fundamentam as respostas anteriores (questão 5 e 6) Justifique:

Diante dos resultados anteriores, a **questão 7**, buscou colher as opiniões dos entrevistados, quanto a identificar os principais fatores que justificaram as respostas anteriores. Dentre as respostas foram mapeados os seguintes pontos:

No Planejamento da Fiocruz, os atores sinalizaram que durante o período persistiu a sensação de haver um planejamento burocrático, com foco apenas no planejamento orçamentário e com uma forte influência de variáveis políticas; em vez de uma visão de produtividade, principalmente nos momentos de tomadas de decisão, para alocação e distribuição de recursos; e que a produção visou, tão somente a fundamentar na verdade, um sistema de informação, e não, um sistema de planejamento.

A cultura organizacional foi considerada como um dos fatores inibidores para uma possível motivação para os trabalhadores utilizarem o planejamento estratégico como ferramenta de gestão, em razão de certo ceticismo e resistência presente nos diversos atores das áreas técnico-científicas e administrativas, motivados pelos baixos resultados apurados nos últimos anos, o que estaria vinculado à falta de conhecimento de boas práticas de gestão, o que sinaliza uma necessidade de aumentar os investimentos no nível de conhecimento gerencial (planejamento e gestão), bem como em mecanismos de responsabilização pelos resultados dos agentes.

O processo democrático e participativo na organização foi ressaltado como vital e considerado extremamente importante para o processo de planejamento. Este fator já

está internalizado e formalmente institucionalizado há anos, o que a cada momento aprimora os níveis de debate coletivo dos rumos da organização e suas atividades, proporcionando uma grande sensação de co-responsabilização na gestão e nos resultados alcançados.

Se verificou na pesquisa que há uma forte presença de uma gestão participativa e democrática na instituição, porém há uma dissociação entre a habilitação da maioria dos demais profissionais e os profissionais do planejamento.

Quesitos como ampliar e melhorar a estrutura dos núcleos de planejamento, bem como, definir claramente suas atividades e funções permitirão envolver os dirigentes no processo, facilitando a mudança da visão para o planejamento, e aprimorar seus resultados, pois também há a necessidade de uma maior transparência do *modus operandi* e de um maior *feedback* dos resultados do planejado com o realizado, ou seja, há a necessidade da presença de um sistema de prestação de contas, tanto para a alta direção como para a base operacional.

Por fim, há uma extrema necessidade de ampliar o processo de disseminação das informações de planejamento e seus resultados, do topo à base e da base ao topo da pirâmide organizacional (*top-down* e *bottom-up*), com o objetivo de melhor difundir, disseminar e divulgar temas específicos de planejamento estratégico, a lógica do PPA, suas funcionalidades e seus resultados.

Para atender a esses fatores será necessário sensibilizar os dirigentes da organização para a real importância do Sistema de Planejamento e seu real poder transformador para a melhora do desempenho organizacional. Para isso, faz-se necessário dispor de um plano de ação de capacitação das competências essenciais dos agentes, vinculado a cursos de aperfeiçoamento e especialização; incorporar e manter um maior número de titulados com Mestrado e Doutorado na rede para transformar o sistema em um ambiente voltado para a ciência da administração; e que essa nova cultura motive e potencialize os resultados e a visão gerencial da organização.

## CAPÍTULO 4

### Conclusões, Proposta e Recomendações

Este estudo buscou visualizar os caminhos da estratégia da Fiocruz fazendo uma avaliação do sistema de planejamento e seus principais mecanismos, no período de 2001-2005, verificando suas metodologias de funcionamento, as mudanças ocorridas e se essas contribuíram para o fortalecimento da capacidade administrativa e gerencial da Fiocruz, de modo a criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da saúde. Foram verificadas as interfaces do sistema de planejamento com uma unidade de produção de insumos estratégicos em saúde (medicamentos) – Farmanguinhos, mapeando-se asseguir as associações das estratégias existentes na Fiocruz, entre a Diplan, a cúpula da instituição e a unidade, tendo em vista a capacidade da unidade de antecipar e refletir a estratégia real seguida pela instituição nesse período.

Neste capítulo, inicialmente são apresentadas as conclusões referentes à descrição dos caminhos da estratégia da instituição, bem como a avaliação do sistema de planejamento e, por fim, as conclusões que dizem respeito à interface com Farmanguinhos.

#### **Dimensão estratégica**

Como ponto de partida da pesquisa, procurou-se entender o *modus operandi* da reflexão estratégica da Fiocruz e qual o perfil das estratégias estabelecidas, no período de 2001-2005, bem como a anatomia, o funcionamento e a operacionalização do planejamento institucional. Compararam-se os conceitos disponíveis na literatura, temática explorada no capítulo 2 - Referencial Teórico, com os resultados obtidos na pesquisa exposto no capítulo 3, de modo a identificar os melhores caminhos a perseguir, para alcançar e implementar estratégias que criem e sustentem um desempenho superior no cenário do complexo industrial da saúde, e que possam estar associadas a um sistema de planejamento para o setor público produtivo.

O estudo fez um recorte de alguns critérios e caminhos que as melhores instituições e organizações têm utilizado para se obter um desempenho superior, critérios estes, que podem ser desenvolvidos para as organizações integrantes do setor público produtivo, e incorporados na Fiocruz.

A partir dos resultados apurados, conclui-se que o desempenho superior está atrelado diretamente à vantagens competitivas desenvolvidas pelas organizações. E vantagem competitiva para o setor público produtivo é o posicionamento que uma organização precisa em um mundo globalizado, altamente competitivo, para obter melhores resultados que os concorrentes, fazendo com que seus produtos e serviços gerem algo de extremo valor agregado para a sociedade e sejam os preferidos pelos clientes e cidadãos. Essa vantagem vincula-se a custos e à diferenciação de produtos ou serviços, ou a ambos, como visto no capítulo 2 - Referencial Teórico.

Para decifrar os melhores caminhos, foi importante conhecer o cenário mundial, no qual a instituição se encontra inserida, através das dimensões ambientais, organizacionais e estratégicas conhecidas no estudo, como foi visto no capítulo 2. Identifica-se, com o estudo, que o mundo vive uma revolução tecnológica, responsável por proporcionar mudanças significativas e transformações estruturais na economia, introduzida por uma nova dinâmica do capitalismo internacional, denominada globalização.

Os resultados da pesquisa apontam que, a partir das percepções da globalização, da inovação e dos novos padrões de geração e difusão do conhecimento, esses conceitos integrados às atividades de P&D (Pesquisa e Desenvolvimento), estabeleceram um novo modo de fazer ciência e tecnologia (Modo 2). O Modo 2 prima pela maior eficiência e competitividade entre os atores no cenário mundial, pois tende a buscar constantemente melhores respostas, no menor tempo possível, às demandas, tornando-se fator-chave de sucesso e até de sobrevivência para as organizações de C&T e inovação.

Este trabalho aponta que essas transformações não se deram exclusivamente nas atividades tecnológicas, mas também nas atividades de gestão, onde estão sendo implementadas e aperfeiçoadas inúmeras práticas gerenciais, voltadas para intensificar a eficiência operacional, a melhoria das estratégias e, principalmente, o alcance dos resultados.

Da mesma forma, ratificam-se na esfera pública as tendências mundiais, incluindo o Brasil, de modo a atender as expectativas e necessidades da sociedade, de forma que todas as ações de governo promovam meios para o desenvolvimento econômico e social do país, com a conseqüente melhora da qualidade de vida da população brasileira.

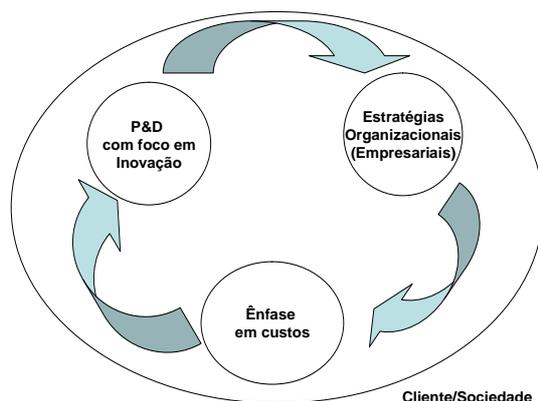
Essas tendências se alicerçaram no atual contexto, por meio da qual o Estado adquiriu um novo papel, o de facilitador da economia nacional, para conferir-lhe competitividade internacional. Isso tudo dentro de um novo princípio aplicado, às organizações públicas, denominado *accountability*, que exige dos dirigentes e gestores maior eficiência, aumento da qualidade, abandono das atividades não essenciais, subsidiariedade e restauração da cidadania, com vistas à utilização de procedimentos de avaliação, para garantir os resultados esperados, que deverão ser eficientes, para que os recursos destinados sejam maximizados.

No âmbito do complexo industrial da saúde, a pesquisa aponta que os atores nele inserido devem estar preparados para tratar com as mais diversas estratégias competitivas, principalmente, as de inovação e as empresariais que são fortemente interligadas. O Estado, no CIS, deve estar pronto para cumprir seu papel de promotor, regulador e produtor dentro de uma lógica industrial, estabelecendo diretrizes que permitam proporcionar uma dinâmica evolutiva, de modo a promover o desenvolvimento tecnológico, industrial, econômico e a integração do setor. Para isso, torna-se indispensável possuir amplo domínio do uso das estratégias difundidas, bem como estabelecer e direcionar ações efetivas com ênfase em custos, pois somente assim ele terá condições de atuar de forma competente para gerar os resultados esperados em suas funções, para atender aos clientes e à sociedade.

Portanto, a pesquisa permitiu verificar a presença de três eixos estratégicos, que devem ser considerados para se obter competitividade, criando e sustentando um desempenho superior para as organizações de C&T e Inovação do setor público produtivo, no CIS, diante de um novo cenário econômico, mantendo o foco nos clientes e na sociedade. São eles, P&D com foco em inovação, Estratégias organizacionais do setor público no CIS, ênfase em custo, como demonstrado na figura 4.1.

Diante desse novo panorama, o Brasil possui uma excelente ciência, e a pesquisa identificou a necessidade de aplicar os conhecimentos gerados e desenvolvidos nos IPPs em produtos e serviços, de forma que sejam úteis à sociedade, e de forma que se promova o retorno dos investimentos realizados em crescimento econômico e social sustentável. Esses conhecimentos permitirão contribuir para melhorar as taxas de desenvolvimento tecnológico e inovação nos IPPs e nas empresas brasileiras, principalmente no setor saúde.

Figura 4.1  
Eixos estratégicos para garantir competitividade  
do setor público produtivo no CIS



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados da pesquisa.

Com os resultados obtidos na pesquisa observou-se que na Fiocruz, até recentemente, foram identificados vários núcleos ou grupos de pesquisa, com temas concorrentes, tratando do mesmo assunto, sem se inter-relacionarem, possivelmente, com o mesmo objeto, com foco somente em ciência e na geração de conhecimentos, dando ênfase acadêmica, enquanto o mundo se depara com mudanças significativas e de impacto na indústria de biotecnologia mundial, principalmente nas áreas de medicamentos e medicina, amparadas em P&D, voltadas para inovação nos países desenvolvidos, em busca de novas soluções que proporcionem um desenvolvimento sustentável, apoiadas em estratégias competitivas.

Diante dos resultados obtidos verificou-se que, para melhorar este cenário na saúde, a Fiocruz se reorganizou e definiu como linhas estratégicas para o período de 2001-2005, a **Inovação e desenvolvimento tecnológico de produtos**. Pela pesquisa, a **Inovação foi a palavra de ordem, no período de 2001-2005**. A instituição investiu pesadamente nessas estratégias, nos últimos anos, tendo em vista a necessidade premente de reduzir a dependência exclusiva de importações e ampliar a oferta e disponibilidade de produtos e serviços na área de saúde.

Para implementar as estratégias pretendidas, que representavam uma mudança cultural na organização, foram introduzidas inúmeras ações, apontadas no capítulo 3, de perfil tático e muitas outras com foco no operacional, para atender à situação-objetivo de transformar a instituição em uma organização mais eficiente e com melhores resultados.

**Intensificar a natureza reflexiva e minimizar o pragmatismo na implementação das medidas com reconfiguração do planejamento institucionais** sendo, as principais inflexões de gestão, nos primeiros anos do período pesquisado, permitiram implantar o **Sistema de Planejamento da Fiocruz**, após inúmeras tentativas anteriores sem sucesso, como visto no capítulo 1 - Contexto Institucional. Essas ações permitiram conhecer e mapear as estratégias anuais das unidades, bem como estimular e induzi-las, a revisarem e readequarem suas estratégias.

E em 2005, essas estratégias-chave de planejamento foram revistas tendo sido concentradas na continuidade da **reconfiguração do modelo de gestão do planejamento institucional** e, principalmente, **na melhoria da eficiência operacional do sistema de informação de planejamento**, ambos descritos no capítulo 1, fazendo com que as estratégias das unidades não mais fossem organizadas e explicitadas formalmente, através de um plano de ação declarado, ficando muitas dessas unidades direcionadas e vinculadas ao conteúdo do Plano Quadrienal 2005-2008 da instituição, o que vai de encontro aos conceitos estudados no capítulo 2 Referencial Teórico, pois a partir desse momento a instituição induz o foco na melhoria dos processos de programação e gerenciamento operacional das informações (SIIG), ocupando o lugar da estratégia das unidades e distanciando-as das viáveis posições competitivas (Porter,1999).

Segundo Porter (1999) é essencial que haja dois tipos de estratégias para as organizações diversificadas: a da unidade de negócios (ou competitiva) e a corporativa (para toda a organização), gerando assim dois planos de ação distintos, inter-relacionados com objetivos estratégicos comuns, porém com estratégias distintas.

Depreende-se que os eixos de mudanças estruturais da gestão institucional foram amparados pela reorganização do Congresso Interno, através de seu redirecionamento de formato e estratégias baseado na inovação e na criação do Coletivo de Dirigentes, fórum inovador. Ambos visaram integrar, aperfeiçoar e comunicar as estratégias corporativas pretendidas, junto aos gestores, dirigentes e à própria comunidade da Fiocruz.

Através das mudanças implementadas no sistema de planejamento da Fiocruz, durante o período da pesquisa, ficaram evidenciados tanto o conceito do pensamento estratégico,

chamado de *estrategização*, induzindo a introdução na agenda do dirigente e das unidades, a cultura do planejamento estratégico e a necessidade de se estabelecer um plano de ação anual explícito; que considere, as adequações realizadas para o alinhamento institucional<sup>104</sup> junto ao PPA do Governo federal.

A padronização dos *outputs* (resultados - produtos e indicadores), a introdução do conceito de gerenciamento por projetos e a implantação do SIIG fortaleceram, sim, e promoveram uma forte evolução da capacidade administrativa e gerencial da Fiocruz, mas ainda, possivelmente, não contribuiu diretamente para o controle de desempenho da organização para um determinado período, de modo a criar meios que ampare as tomadas de decisões e ações.

As melhorias introduzidas no processo de planejamento institucional, inclusive através dos sistemas informatizados (SGA-POM e PEF) foram fundamentais para se chegar ao SIIG e às ações a ele vinculadas. Essa fase foi um marco institucional, pois resolveu um demanda de mais de 30 anos e contribuiu definitivamente para mapear as ações, os objetivos estratégicos, os projetos e processos, as receitas institucionais e resultados de toda a base operacional da Fiocruz. O SIIG permite ainda, desenvolver ações referentes ao mapeamento das despesas institucionais e, posteriormente, o aprofundamento de assuntos relacionados a custos da organização. No entanto, 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.

---

<sup>104</sup> Kaplan e Norton,(2006: 291 e 293) nos ensinam o conceito de alinhamento institucional ou corporativo em uma organização: *Alinhamento - é identificado como parte explícita do processo de gestão. A execução da estratégia exige o mais alto nível de integração e de trabalho em equipe entre unidades organizacionais e seus processos..., e é composto de quatro aspectos: consistência estratégica, alinhamento organizacional, alinhamento do capital humano e alinhamento dos sistemas de planejamento e controle.*

Os resultados demonstraram que, mesmo após a introdução de inúmeras inovações indutoras, para atingir o eixo central pretendido, no período que vai de 2002-2004, elas foram consideradas complexas e burocráticas, sendo, em seguida, descontinuadas e retiradas do sistema de planejamento, o que promoveu uma desmobilização das unidades em estabelecer o planejamento estratégico como uma prioridade de agenda e de gestão.

A pesquisa identificou, como efeito dessa decisão, as tendências apontadas na programação do ano de 2005, na qual prevaleceu a centralização do processo de priorização de projetos na direção das unidades, conforme exposto no capítulo 3 – Resultados Obtidos, o que vai de encontro aos pilares institucionais que consistem na gestão participativa e democrática, além de poder levar as unidades a uma situação de “*miopia estratégica*”<sup>105</sup>, na qual os dirigentes e gestores não possuem capacidade de visão de médio e longo prazo, do ambiente interno e externo, ou ainda das janelas de oportunidade futuras, facilitando o predomínio da rotina da improvisação e da urgência.

Entretanto, a pesquisa permitiu também identificar sobre a existência de alguns fatores que inviabilizaram a não consolidação do momento estratégico no sistema de planejamento na Fiocruz, no período de 2002 a 2004.

**Primeiro**, o fato de atores institucionais (dirigentes, gestores e planejadores) não terem sido suficientemente preparados, no nível gerencial, para absorver os conhecimentos ali multiplicados, que não despertaram muito interesse, pois muitos desses atores chegaram a confundir a riqueza e complexidade da proposta praticada por inúmeras organizações internacionais de países desenvolvidos, com um planejamento normativo e burocrático<sup>106</sup>.

**Segundo**, o volume de informações e variáveis, que precisavam ser estabelecidas analisadas, organizadas e consolidadas anualmente em um plano de ação, com ampla participação democrática.

---

<sup>105</sup> (Costa, 2004, p.258).

<sup>106</sup> Esse perfil de reação é normalmente praticado pelos integrantes das organizações burocráticas profissionais, que pouco se adaptam ao controle de suas ações.

**Terceiro**, a não consolidação dos núcleos de planejamento e de seus planejadores nas respectivas funções, principalmente nas unidades com perfil de burocracia profissional, que exigiam um trabalho intenso de cooperação dos dirigentes, o que gerou forte desconforto, pois se exigia uma mobilização anual significativa, tendo em vista a necessidade de se preservar os pilares de uma gestão participativa e democrática.

E em **Quarto lugar**, criou-se um grande desgaste corporativo, tendo em vista a instituição não dispor de um sistema de controle estratégico ou de direção estratégica que inspirasse tomadas de decisões baseadas em resultados estratégicos e operacionais, para a alocação de recursos, o que provocou a manutenção do padrão do histórico-orçamentário, ou seja, prevalência do planejamento corporativo orçamentário, o que foi muito prejudicial tanto para as unidades como para a administração central da Fiocruz.

Verificou-se ainda que, atendendo às inúmeras manifestações feitas por parte das unidades, principalmente as de perfil de burocracia profissional, e a administração central, o planejamento institucional foi reformulado e o momento estratégico foi lamentavelmente excluído do sistema de planejamento da Fiocruz. Com essas alterações, o eixo de análise estratégica foi e permanece desconsiderado, tanto no nível corporativo quanto para as unidades de negócio, conforme os depoimentos colhidos e apresentados no capítulo 3 - Resultados Obtidos.

Com a exclusão do momento estratégico do planejamento institucional, constatou-se através de depoimento-síntese o seguinte consenso:

*A reflexão estratégica da Fiocruz, em sua maior parte, é regida pela intuição, ou seja, é desenvolvida e mantida na mente de seus dirigentes até nos momentos da tomada de decisões, mesmo estando elas fortemente alicerçadas sob o aspecto da dimensão política, prevalecendo até mesmo na alocação de recursos e investimentos, alocação esta fundamentada no planejamento orçamentário e não no estratégico (Depoimento 4).*

Além de realizar suas tomadas de decisões através de um processo intuitivo, a instituição, no período da pesquisa, ratifica o conceito de estratégia de Carlos Matus (1997) segundo o qual nos ensina que, nas organizações, há um predomínio de um jogo bem-estruturado, com jogadores sociais que se enfrentam dentro de uma dimensão política, a fim de vencer um jogo dialético, principalmente quando inseridos em uma organização diversificada, que em vez de estimular as inter-relações, leva ao

predomínio de uma busca da competitividade, através dos diferentes campos de atuação, de modo a superar os demais atores, preocupando-se com uma importante articulação entre o presente e o que é fundamental para o futuro (Matus, 1997). O que se conclui, após a análise dos depoimentos e das constatações realizadas, é que há um predomínio da dimensão política para as tomadas de decisões, ficando evidenciado ser possível que exista na Fiocruz uma baixa inter-relação entre as unidades e certo grau de competitividade entre as mesmas, o que vai no sentido contrário ao estudo, pois para criar e sustentar um desempenho superior é fundamental que se crie vantagem competitiva sustentável no setor público produtivo; e para isso será fundamental inverter a situação vigente.

A pesquisa permitiu apurar os mais diversos conceitos de estratégia entendidos e utilizados pelos entrevistados, para a busca de objetivos estratégicos, ficando porém evidente o discurso do sujeito coletivo nos depoimentos organizados: **Estratégia** é antecipar situações, é planejar um conjunto de ações, a serem empreendidas a curto, médio e longo prazo, tendo a capacidade de organizar todo o conhecimento da situação, sob forma de análise *do que dizer, o que fazer, como fazer e como garantir a sustentabilidade da proposta, para reduzir as incertezas e garantir o foco*, considerando a influência dos ambientes, das forças, dos recursos, das oportunidades, das alianças, das formas organizacionais, para estabelecer e formalizar um plano de ação específico, a fim de atingir um objetivo definido.

O discurso não reflete a realidade praticada na instituição e, caracteriza um paradoxo, pois a maioria dos atores identifica a necessidade de um processo organizado de pensamento, formação e formulação de estratégias baseadas nos conceitos descritos, que culmina com a organização de um plano de ação projetado, para se obter o que se almeja. O que acontece na instituição é o predomínio do aspecto político, intuitivo e da experiência, o que a médio e longo prazo pode ser danoso, para uma organização de C&T e Inovação do setor público produtivo, pois existe a possibilidade de não se chegar aos resultados pretendidos.

Apesar da construção e da existência de uma ferramenta para registrar as diretrizes estratégicas da organização no período pesquisado (2001-2005), não foram suficientemente intensificadas ações que visassem promover estratégias organizacionais

(empresariais)<sup>107</sup>, da mesma forma que não foram suficientemente adequadas estratégias que dessem ênfase aos custos, lembrando que os fatores descritos são fundamentais para obter um desempenho superior e melhores resultados, quando se está inserido no cenário do CIS.

No período pesquisado, a Fiocruz não dispôs de um plano estratégico formal<sup>108</sup>, no nível corporativo, que explicitasse todas as variáveis necessárias para a obtenção dos resultados esperados. Nem exerceu um monitoramento e controle formal da direção estratégica estabelecida, nem mesmo fez com que ela fosse avaliada formalmente no período, o que possivelmente pode ter levado os dirigentes a assumir riscos e incertezas estratégicas e organizacionais em suas decisões, quanto aos resultados e à garantia do cumprimento das estratégias pretendidas diante da informalidade praticada<sup>109</sup>.

Dessa forma, o que se pode afirmar é que existiu e existe uma forte intuição dos dirigentes, por terem implementado as estratégias pretendidas e as emergentes, no período de 2001-2005, principalmente para as ações consideradas estratégicas. Entretanto, esses caminhos da intuição e da informalidade não dão a certeza de que as medidas executadas foram as melhores em comparação com possíveis outras soluções; e, a julgar pelos resultados, elas não devem ser as melhores recomendações para uma organização de C&T e I em saúde como a Fiocruz.

---

<sup>107</sup> Estratégias organizacionais (empresariais) são aquelas que visam promover uma reestruturação para atender as estratégias pretendidas como: adequações dos designers das organizações, incorporações de projetos com foco na eficiência operacional, tanto no nível central, quanto na gestão das unidades, com o objetivo de se obter um melhor aproveitamento com redução do desperdício e das perdas de recursos; que orientassem às unidades a se posicionarem estrategicamente, bem como, os seus produtos e serviços e que fossem estimulados projetos que promovessem maior inter-relação entre unidades, através do compartilhamento de atividades e infra-estrutura, de modo a permitir maximizar os recursos (humanos, materiais, equipamentos, financeiros e de infra-estrutura) institucionais, responsável pela promoção da sustentabilidade da vantagem competitiva das organizações diversificadas, pois existe na instituição a prevalência de se duplicar estrutura, equipes, inclusive projetos.

<sup>108</sup> Após a identificação dessa deficiência, encontrada entre os anos de 2001-2005 a Fiocruz organizou **um Plano Quadrienal, para a gestão 2005-2008**, com foco corporativo, que contempla a Missão, os princípios e valores, apresenta uma análise de ambiente externo e interno descritiva, detalhando os pontos fortes e fracos de cada um dos Programas e Ações do PPA da Fiocruz, bem como, os objetivos e metas pretendidos, com o cronograma de implantação definido. Porém, no estudo não identificamos um instrumento que quantificasse a previsão de recursos necessários para a materialização das metas, ou uma forma de apropriação desses nos planos da instituição, nem mesmo, foi colocado em prática, até a conclusão desse trabalho, o modelo de monitoramento, avaliação e controle das estratégias ali estabelecidas, o que possivelmente pode comprometer o plano os resultados da organização.

<sup>109</sup> Cabe observar que a responsabilidade direta do Plano quadrienal 2005-2008 é do nível central da organização, porém a alocação dos recursos aprovados para as unidades é de responsabilidade de seus diretores, que efetivamente, no momento, não possuem um plano de ação formal, com indicadores de desempenho estratégico e operacional estabelecido e inter-relacionado ao PQ da Fiocruz, que seja avaliado e assim garanta a execução das estratégias estabelecidas e os resultados esperados. Esse perfil de descentralização incorre em possíveis riscos, ou a baixos resultados, pois a realização do plano corporativo fica vinculados apenas ao compromisso de confiança e do sistema corporativo político, sem garantia expressa do que as unidades pretendem realizar e prestar contas dos recursos utilizados.

Segundo Mintzberg (2004), amparado em Jay Forrester (1975), a intuição pode induzir os dirigentes da organização a tirar conclusões erradas, embora estejam positivamente “*corretos em estruturas de suposições*”. Acompanhando este raciocínio aponta-se o seguinte:

*Para determinados tipos de problemas sociais complexos, as abordagens intuitivas são inclinadas a “tratar dos sintomas, em vez das causas, e tentar operar por meio de pontos no sistema que têm pouco poder de mudança”. Isso pode ajudar no curto prazo, mas depois provoca agravamento das dificuldades, “de forma que eliminar um sintoma só traz uma dificuldade que estoura adiante em outro ponto” (Forrester,1975)<sup>110</sup>.*

Considera-se fundamental, para as organizações de C&T e Inovação, que se estabeleça um elo entre intuição e análise conciliando-as de forma equilibrada para se obter o melhor das partes, principalmente nos momentos de formulação, monitoramento e garantia da implementação das estratégias, pois segundo Mintzberg (2004), citando um dos trabalhos de Langley:

*As idéias não surgem no planejamento... elas estão no ar. No entanto, o planejamento nos força a fazer um esforço para agrupar as coisas e definir essas orientações com mais clareza. Não acho que o plano será uma surpresa. Para a maioria das pessoas, ele é apenas uma oportunidade de articular idéias. Fiz um trabalho de pesquisa e penso que aqui há uma analogia. Em um determinado momento, você trabalhou muito e coletou muitos dados. Então chega a hora de ter de apresentá-los em algum lugar... você não faz nada de novo, mas é forçado a reunir os dados, sintetiza-los... discutir as coisas baseado na síntese. E muitas vezes, meramente juntar os dados gera novas idéias (Langley, 1988:48)<sup>111</sup>.*

Essa reflexão aplica-se ao que se passa na dimensão estratégica da Fiocruz: há indícios de um forte predomínio da dimensão política, da ideação, da experiência e da intuição na formulação de estratégias. Entretanto, essas variáveis podem ser ineficientes para avaliar, com alto grau de certeza, as conseqüências das decisões depois de terem sido tomadas, pois com a memória natural dos agentes pode esquecer com muita rapidez e até facilmente, enquanto, o que foi documentado dificilmente se apaga, ou apaga-se gradualmente. E quando a intuição é inserida em uma estratégia de inovação, ela tende a promover e *pode levar tanto a formas dramáticas de inovação, como a absolutamente nenhum* resultado (Mintzberg, 2004: 261).

---

<sup>110</sup> Apud, Mintzberg,2004: 258.

<sup>111</sup> Apud Mintzberg, 2004:303.

Por fim, observou-se que o grande responsável pela falta de desenvolvimento e avanço da dimensão estratégica na instituição são as resistências e barreiras invisíveis, impostas às ferramentas e tecnologias de planejamento estratégico, pelos próprios gestores e dirigentes institucionais, provenientes de organizações com perfil de burocracia profissional. Verifica-se que não existe interesse, amplo domínio, conhecimento e nem informação de cunho gerencial, o que pode comprometer seriamente os resultados, bem como a competitividade da Fiocruz. Esse diagnóstico se repete ao já apontado em relatórios da Diplan, em 2002 e comentado no capítulo 1 desse trabalho.

Contudo, conclui-se que houve no período vários movimentos de avanço e de recuo, mas talvez isso tenha sido importante e fundamental para o processo de evolução e consolidação do planejamento institucional. Pode ser que se esteja agora, em uma nova situação, que permita reintroduzir o momento do pensamento e planejamento estratégico institucional para curto, médio e longos prazos, dentro da dimensão estratégica competitiva, tendo em vista um novo cenário estabelecido, quanto ao sistema informacional, a novos concursados e a uma possível maior conscientização dos dirigentes institucionais.

### **Dimensão Técnica**

Os resultados da pesquisa permitem afirmar que nos últimos anos a Fiocruz promoveu um grande desenvolvimento e avanço do seu Sistema de Planejamento de ações, conforme descrito no capítulo 1 Contexto Institucional, havendo uma evolução significativa de sua anatomia e metodologia de funcionamento. Em seu sistema de controle e acompanhamento de resultados, porém o avanço foi parcial, apesar do árduo trabalho desenvolvido de padronização dos *outputs* e implantação do SIIG, pois a instituição se limitou a medir sua eficácia operacional e prestar contas de suas atividades nos últimos anos.

Quanto ao acompanhamento dos resultados estratégicos da instituição, que seria realizado pelo sistema de direção estratégica ou sistema de controle estratégico, esses não foram formalmente desenvolvidos. Seu funcionamento permitiria monitorar, com maior certeza, os resultados das estratégias pretendidas em comparação com as realizadas na instituição, verificando os controles de implementação, realização e

desempenho estratégico<sup>112</sup>. Sendo assim, conclui-se que a utilização informal do controle estratégico pode induzir a instituição a erros, principalmente em momentos futuros de tomadas de decisão para investimentos e alocação de recursos.

A retirada do conteúdo e do momento estratégico do sistema fez com que as unidades reduzissem, sistematicamente, a capacidade da visão estratégica e holográfica formal, pois os ciclos de planejamento se concentraram no curto prazo, além de serem reduzidos de um período de 04 a 06 meses para um período de 30 a 40 dias, o que restringiu somente para as atividades de programação orçamentária, contribuindo para a predominância de um planejamento orçamentário e não estratégico, principalmente, pelo fato de tomadas de decisão ainda serem feitas com base nos históricos orçamentários das unidades, não estimulando o desenvolvimento de um pensar estratégico cíclico de médio ou longo prazo, nem o estabelecimento de um plano de ação formal.

Desta forma, sem dispor de um plano, sem a presença de um conteúdo estratégico forte, que permita à unidade ou à administração central identificar a capacidade de antecipar e refletir a estratégia real a ser seguida, a tendência na Fiocruz é que se conserve um predomínio do centralismo gerencial, uma falta de visão estratégica formal. O Sistema de planejamento pode até se consolidar, mas como um instrumento burocrático de gestão de informação da produção operacional, eficaz para o gerenciamento de uma burocracia diversificada, perdendo assim seu foco estratégico, seus profissionais mais qualificados e sua capacidade de contribuir para as definições de prioridades e os resultados estratégicos da organização, contrariando sua vocação.

Essas circunstâncias evidenciam que a Diplan e suas ferramentas possuem um baixo grau de associação estratégica, ou seja, que existe um divórcio entre o processo de formulação da estratégia, o sistema de planejamento e a execução operacional da Fiocruz, por estar a Diplan a reboque dessa realidade praticada na instituição. As funções de planejamento ficaram restritas apenas à coleta de dados operacionais e orçamentários e à consolidar os resultados. No período da pesquisa, ela não conseguiu gerar informações ou instrumentos que pudessem agregar valor para as tomadas de decisão na instituição, com exceção dos históricos orçamentários, pois seu grau de

---

<sup>112</sup>. O que até o final da pesquisa não foi identificada que tenha acontecido com as Diretrizes do Plano Quadrienal de 2001-2005 nem com o Plano Quadrienal de 2005-2008.

envolvimento com as estratégias das unidades foi e é considerado baixo, além de não contribuir para um melhor posicionamento estratégico corporativo nem para um desempenho superior.

O que corrobora a conclusão é o fato de a pesquisa mapear e comprovar que 89% das unidades não possuem mecanismos formais de priorização de projetos, apesar de a instituição possuir um perfil de tipo *project-driven*, de atuar na área de C&T e Inovação em Saúde, e essa recomendação constar nos anais do IV Congresso Interno.

Verificou-se ainda, que os projetos são puxados pelas demandas políticas, ou de possíveis parceiros ou clientes (*demand pull*). Porém a alocação dos recursos oriundos do tesouro nacional, ou seja, cerca de 25% aproximados de toda a receita da Fiocruz, foi apresentada como decorrente de tomadas de decisão em que predominou a intuição dos dirigentes ou o sistema corporativo político (eleição), o que caracteriza uma altíssima e plena liberdade de construção de estratégias individuais nas unidades, porém esta liberdade não caracteriza organicidade; baixo controle de implantação das estratégias corporativas definidas pela cúpula estratégica, levando possivelmente a instituição a pulverizar seus escassos recursos (materiais, financeiros, humanos tecnológicos, etc.), no atendimento às demandas políticas internas e externas, e eventualmente pontuais, o que a expõe a outro risco institucional, o de não promover as necessárias mudanças estruturais.

Ficou evidenciado, nos resultados obtidos, que os núcleos de planejamento não possuem atividades específicas, pois o identificado foi a reprodução quase fiel das atividades da Diplan, deixando-se de utilizar a oportunidade de aprofundar as competências essenciais para fortalecer os papéis dos planejadores. Nesta pesquisa, concluiu-se que para sistematizar um planejamento institucional adequado e competente, dentro de uma dinâmica de inovação no setor público, a fim de criar e sustentar um desempenho superior, deve-se atribuir aos núcleos de planejamento locais e à Diplan as devidas competências e atribuições necessárias.

Como foi visto, o sistema de planejamento da Fiocruz encontra-se em fase de desenvolvimento e consolidação. Ele superou, sim, a fase de implantação, em razão dos avanços, das incorporações e das perdas. A pesquisa demonstra, porém, que ele possui um bom nível operacional, mas que será fundamental aprimorar sua anatomia e seus

mecanismos, para que se torne um sistema de planejamento efetivamente estratégico para continuar a fortalecer, cada vez mais, a capacidade administrativa e gerencial da Fiocruz, de modo a criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da saúde.

Com isso, a pesquisa revelou a necessidade de que a gestão das unidades técnico-científicas, bem como, das unidades técnico-administrativas sejam avaliadas periodicamente, por meio de indicadores de resultados elaborados com base nos planos de ação dessas unidades. Para isso, é fundamental conscientizar os dirigentes, administradores e planejadores da real importância e relevância desses instrumentos de compromisso de gestão pública, aliados aos resultados organizacionais para se alcançar à real estratégia da instituição.

### **Dimensão de Recursos Humanos**

Os resultados apurados demonstram certa fragilidade no tocante à qualificação dos recursos humanos integrantes do sistema de planejamento da Fiocruz, pois apontam questões fortes vinculadas à necessidade de capacitação, tendo em vista a exigência de aumentar o conhecimento e informações sobre novos instrumentos, ferramentas, tecnologias, bem como suas funções no sistema de planejamento de ações, fatores estes diretamente vinculados às competências essenciais traçadas para os planejadores, no referencial teórico deste estudo.

Quanto aos dirigentes, será fundamental estabelecer um programa de capacitação gerencial, de modo a sensibilizarem e conscientizarem da importância de se ter uma visão estratégica institucional, bem como, do uso efetivo e adequado dos conceitos, instrumentos e ferramentas gerenciais para contribuir com as funções de Direção. Essas ações permitirão reduzir as incertezas, os riscos e contribuir para o aumento da competitividade das unidades e da instituição, promovendo um melhor desempenho organizacional sustentável (eficiência e efetividade nos resultados) de modo a melhor atender à sociedade brasileira.

Talvez, seja necessário discutir o processo de como motivar as unidades e suas bases operacionais, para que voltem a adotar o planejamento estratégico e o utilizem efetivamente como gestão estratégica. A pesquisa comprova, porém, a extrema

necessidade de se estabelecer um foco claro, para que a instituição possa estruturar e garantir por um longo período uma vantagem competitiva sustentável, no setor público produtivo, e que o sistema de planejamento da Fiocruz esteja associado às estratégias organizacionais para representar muito mais do que apenas um instrumento de programação orçamentária, ou de gestão dos resultados operacionais da instituição, mais sim, um instrumento estratégico.

### **Conclusões - Farmanguinhos**

Esta segunda fase das conclusões ficou adstrita diretamente ao subitem da pesquisa que buscou verificar as interfaces do Sistema de planejamento da Fiocruz com uma unidade de produção de insumos em saúde mapeando as associações estratégicas existentes na Fiocruz, entre a Diplan, a cúpula da instituição e a unidade, tendo em vista sua capacidade de antecipar e refletir a estratégia real seguida pela instituição nesse período.

Como demonstrado pelo estudo, Farmanguinhos presenciou dois momentos marcantes, o primeiro que teve seu término em 2003, após um período de 10 anos de gestão, e o segundo, que teve seu início em 2003 e término em 2005, após a realização de um pleito eleitoral na unidade.

O estudo permitiu concluir que a reflexão estratégica e seu processo de formulação em Farmanguinhos, apurados no primeiro momento 2001-2003, primaram por estabelecer as seguintes estratégias de atuação: ser um Laboratório público de produção de Medicamentos diferente, ou atuar no cenário da saúde com estratégias diferenciadas<sup>113</sup>, penetrando em nichos específicos de mercado, para não concorrer com as multinacionais, focar na produção e no desenvolvimento de produtos para doenças negligenciadas atender aos clientes de forma a agregar o máximo de valor aos resultados destes (Ministério da Saúde).

Fundamentalmente, porém, as estratégias utilizadas foram ancoradas nos eixos estratégicos do CIS: ênfase em custos para promover a redução de preços na aquisição dos medicamentos essenciais, baseado nos conceitos de vantagem competitiva; o

---

<sup>113</sup> Esta forma de pensar de Farmanguinhos apresenta-se vinculada ao exposto no capítulo 2 do Referencial Teórico deste estudo, ou seja, ao lema da estratégia competitiva de Porter, de que a Estratégia se alicerça na exclusividade das atividades - no ser **diferente** (Porter, M 1999).

segundo eixo foi o de atuar como agente regulador de mercado, mais uma vez utilizando estratégias organizacionais integradas à custos, e por fim, utilizou-se da lógica de P&D com foco em inovação para o desenvolvimento de medicamentos, através de engenharia reversa, a fim de se obter bioequivalência dos mesmos, ou seja, genéricos. Inclusive utilizando-se da prerrogativa de quebra de patentes para regular preço no mercado interno nacional. O que comprova uma associação estratégica da unidade com a Fiocruz e sua capacidade de refletir a estratégia real seguida pela instituição.

No entanto, grandes expectativas por parte do principal cliente quanto aos resultados da unidade teriam promovido uma demanda pulverizada e até certo ponto desordenada, conforme afirma um dos entrevistados “... *eu digo desordenado, porque pela própria ótica do ministério, hoje quer uma coisa, amanhã quer outra,....*” (Depoimento 8), o que refletiu diretamente nas estratégias para atendê-lo, pois como vimos, grande parte dos recursos é gerada por *demand pull*, influenciando no Planejamento e Controle da Produção, o que promoveu formas desordenadas e diversificadas de atendimento, chegando a implicar na quarterização da produção. No entanto, sua infra-estrutura não estava devidamente preparada para o crescimento significativo da demanda e, conseqüentemente, muitas dessas se acumularam e não puderam ser atendidas, em razão do limite da capacidade operacional da fábrica do campus, o que gerou um expressivo passivo de entrega dos produtos.

Além dos passivos de produção, a pesquisa apontou que no segundo momento da unidade, ou seja, no período de 2003-2005, houve um redirecionamento das estratégias, no sentido de reconhecer uma estratégia emergente, que foi a aquisição de uma nova fábrica, o CTM<sup>114</sup>, somada ao fato da necessidade de priorizar a eficiência de P&D, dispersando-se a ênfase na eficiência operacional da produção. No mesmo ano isso se refletiu na perda de foco da unidade, nos custos operacionais e na performance dos processos, fazendo com que os atrasos de produção e entrega dos produtos se mantivessem, e assim afetando diretamente a capacidade competitiva da unidade, possivelmente chegando a comprometer, o volume de receitas, com possíveis perdas de *market-share*.

---

<sup>114</sup> O CTM possui um novo perfil de produção e chão de fábrica, ou seja, a infra-estrutura estabelecida é vertical, enquanto a do campus de Manguinhos é horizontal, o que muito se diferencia da prática, gerando inúmeros desafios de readequação dos recursos humanos.

Todas as estratégias utilizadas averiguadas em ambos os momentos da pesquisa foram fruto do amplo conhecimento e experiência em estratégias gerenciais dos diversos profissionais atuantes na unidade no período 2001-2005, considerando o papel do Estado e a relevância da produção para o setor público, com vistas a promover políticas de regulação e de ampliação do acesso da população a medicamentos. O que diferenciou um momento do outro foram as escolhas e prioridades estabelecidas. Esses profissionais inverteram claramente a equação do conceito de Retorno sobre os Investimentos - ROI, descrito no capítulo 2 do Referencial Teórico, para uma visão de Estado, direcionando o foco para resultados sociais, bem como para o reinvestimento corporativo, em lugar da geração de lucros.

Portanto, a pesquisa permite concluir os seguintes pontos: 1) Quando as organizações retiram o foco da estratégia no cliente e se voltam em outra direção, colocam em risco todo o seu negócio. Essa mudança atinge e reduz a eficácia e eficiência operacional, comprometendo a produtividade e a competitividade da organização, que por sua vez, perde sua vantagem sustentável e a capacidade de investimentos, não lhe sendo permitido atender e satisfazer as demandas de seus clientes, embora mantê-los satisfeitos devesse ser sempre seu objetivo maior; 2) É fundamental considerar a integração dos eixos estratégicos do CIS (Inovação, Estratégias organizacionais e ênfase em custos), no conjunto do planejamento organizacional, alinhados ao conceito de vantagem competitiva (custos, diferenciação ou enfoque) pois, a ausência de um desses elementos no processo de reflexão e formulação de estratégias, pode resultar em perdas significativas para as unidades de negócio.

Pelos resultados da pesquisa pôde-se verificar o quanto é importante e fundamental a promoção de sistemas de planejamento de ações e sistemas de controle de desempenho, hierarquicamente separados<sup>115</sup>, porém atuando de forma direta, com *feedbacks vinculados* aos planos de ações global e das unidades, para que se permita cotejar o programado com os resultados e assim, corrigir possíveis problemas. Para isso, estabelecer os objetivos, projetos, os orçamentos, os produtos e indicadores estratégicos e de desempenho, através de sistemas, instrumentos e ferramentas sólidos, permitirá aos dirigentes antecipar situações-problema, principalmente, os vinculados à *performance* da organização, a ponto de retratar a realidade a ser enfrentada e o que precisa ser

---

<sup>115</sup> Mintzberg, 2003

readequado, pois esses instrumentos e ingredientes podem apontar com melhor precisão as deficiências da organização, para que os dirigentes se permitam corrigir o curso de suas ações.

O *feedback* global, ou das unidades de curto prazo, como o mensal ou até semestral permite que o nível central tenha um melhor conhecimento dos resultados das unidades e tenha tempo hábil para agir, contribuir, ou corrigir os rumos estratégicos e os operacionais. E pela pesquisa foi o que Farmanguinhos buscou fazer, pois nos últimos quatro anos, verifica-se uma oscilação clara dos números da produção tanto para aumento, quanto na queda, visando sempre atender as demandas, bem como um possível passivo do seu principal cliente/sociedade.

Os resultados confirmaram a existência de uma baixa interface e até uma alta dissociação entre o momento de formulação da estratégia e o sistema de planejamento da Fiocruz e o sistema de controle do desempenho em Farmanguinhos, e que a participação da Diplan é importante como indutora de ferramentas e instrumentos gerenciais, além de como agente defensor dos pilares institucionais da gestão participativa e democrática. Entretanto, a Diplan possui um relativo baixo grau de envolvimento nas estratégias das unidades e de contribuição direta, no feedback do controle do desempenho, como na readequação das ações global e da unidades.

Contudo, os resultados da pesquisa apontam que para se tornar mais eficiente e competitiva e assim, apresentar melhores resultados antecipando-se aos equívocos induz para a necessidade de um monitoramento constante das ações das unidades, bem como o fato da instituição direcionar seu planejamento institucional para o médio e longo prazo, formalizado, com ciclos intensos de revisões anuais de curto prazo, através de um plano quadrienal que estabeleça as estratégias reais a serem seguidas pela unidade e instituição, os resultados almejados e os indicadores de desempenho estratégicos e operacionais, que serão acompanhados.

### **Considerações Finais**

O estudo proporcionou os elementos que podem contribuir para melhorar o desenvolvimento institucional, ampliando a visão estratégica e competitiva no cenário do Complexo Industrial da Saúde, pois esse, exige das organizações de C&T e

inovação, inseridas em um mundo globalizado, soluções efetivas de problemas, para melhor atender a sociedade brasileira, que está carente de acesso a inúmeros itens básicos de produtos e serviços de qualidade no setor saúde. Enquanto os países desenvolvidos dinamizam todo o seu potencial competitivo com suas instituições, no Brasil, essas questões ainda estão timidamente vinculadas a um Estado que se encontra em processo de evolução gradual, mas no qual é necessário promover um salto tecnológico, que supere essa defasagem competitiva dos IPPs brasileiros e Laboratórios Oficiais de Medicamentos- LOMs.

Para concretizar esse salto de qualidade é necessário que os IPPs e os LOMs, inseridos no setor público produtivo, estejam conscientes e estimulados para realizar tomadas de decisões fundamentadas em sólidos argumentos, gerados a partir de análises estratégicas competentes, de modo a reduzir as incertezas, os riscos e assim promover a formulação de estratégias consistentes e competitivas, sempre alinhadas às intuições e experiências vividas por seus dirigentes, para que os recursos públicos sejam maximizados e efetivamente proporcionem o devido retorno almejado à sociedade, através dos resultados obtidos.

O momento exige que todos os planejadores, gestores e dirigentes públicos estejam engajados em uma política de **gestão pública efetiva de resultados tecnológicos, econômicos e sociais**, que esse elo se faça através de um forte planejamento de ações, que ao seu final seja possível ter planos de médio e longo prazo flexíveis e revistos anualmente, com indicadores estratégicos e de resultados, a fim de promover uma efetiva gestão estratégica dos IPPs e LOMs.

Foi fundamental nessa pesquisa mapear e apresentar o real papel dos planejadores, que também os dirigentes podem desempenhar: é o papel de um profissional comprometido que pode contribuir fortemente para as unidades e para a corporação. Portanto, conhecer todos os níveis de suas unidades e principalmente possuir uma visão holográfica permitirão a esse planejador ter uma visão sistematizada da real potencialidade dos produtos e serviços oferecidos.

Será fundamental associar os eixos estratégicos competitivos do CIS às estratégias das unidades e ao Sistema de Planejamento da Fiocruz, a fim de fazer com que a instituição crie e desenvolva uma performance superior. Para isso, sugere-se introduzir

efetivamente uma Gestão estratégica, com foco na inovação, ela permitirá estabelecer mecanismos prévios de definição de prioridades, um sistema de planejamento de ações e um sistema de controle de desempenho que contenha indicadores vinculados às principais perspectivas organizacionais, a fim de proporcionar vantagem competitiva sustentável no cenário da Saúde.

Em aspecto geral, espera-se com o estudo realizado, a proposta e recomendações apresentadas, contribuir com a Fiocruz, com o seu sistema de planejamento e controle do desempenho, de modo a proporcionar um maior dinamismo estratégico, competitivo e gerencial, para acompanhar a evolução, que se exige das grandes organizações, principalmente, as do setor público produtivo, bem como para possibilitar a intensa evolução do setor saúde.

Como possibilidade de estudos futuros, sugere-se ampliar os conhecimentos de uma implantação direta da *Démarche Strategique*, associada ao BSC – *Balanced Score Cards* em uma unidade de produção de insumos estratégicos em saúde, de perfil mecanizado, como é o caso do Instituto de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos, onde se integraria diretamente a estratégias e o planejamento organizacional, para aumentar a competitividade da unidade da Fiocruz, perante o cenário do Complexo Industrial da Saúde, dos IPPS e dos LOMs.

### **Proposta e Recomendações:**

Os resultados permitiram conhecer as estratégias estabelecidas, a evolução obtida pelas decisões da Fiocruz por fortalecer o Planejamento Institucional, nos últimos anos, os caminhos percorridos, os novos conceitos e diversas outras atividades incorporadas durante a jornada.

No entanto, a pesquisa evidencia a possível existência de uma baixa capacidade do sistema de planejamento da Fiocruz, para associar estratégias competitivas aos projetos institucionais, bem como realizar e promover, efetivamente, uma gestão estratégica indutora de ciclos virtuosos de planejamento e gestão, que permita a utilização dos resultados estratégicos e operacionais, como matéria-prima de novas análises, finalizando um ciclo de planejamento e dando início a um novo de curto, médio e longo prazo, com ênfase na busca da vantagem competitiva sustentável para a organização.

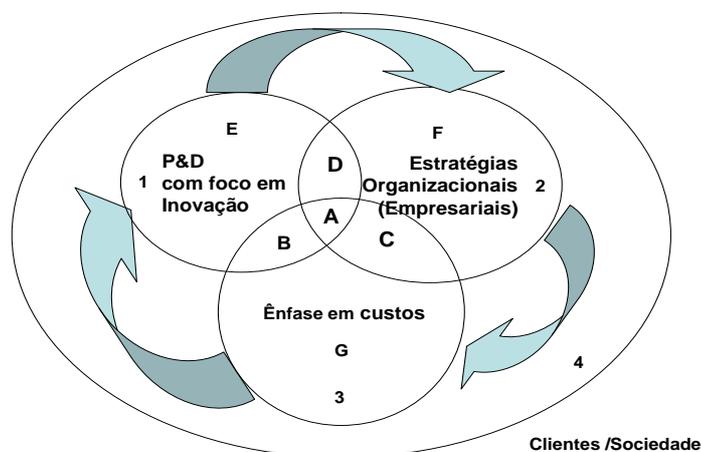
A observação desenvolvida indica existir no sistema um possível predomínio de foco nos resultados operacionais com uma provável baixa atenção para resultados estratégicos da instituição. Tendo em vista esse aspecto, sugere-se redirecionar algumas ações, para que permitam incorporar elementos motivadores que proporcionem um alto valor agregado à corporação e suas unidades, assim, contribuindo para o aumento dos resultados e da competitividade institucional.

A proposta, a seguir, está dividida nas dimensões utilizadas durante toda a pesquisa, a dimensão estratégica, a técnica e a de recursos humanos que sistematicamente visa atender o nível global/corporativo a Fiocruz e as unidades, neste caso Farmanguinhos, um dos objetos deste estudo.

### Dimensão Estratégica

Sugere-se que, para desenvolver e sustentar a vantagem competitiva institucional, será necessário reconhecer os três eixos estratégicos do CIS, conceituados no capítulo 1, como diretrizes estratégicas para a Fiocruz e suas unidades, associando-os aos programas, ações e objetivos do PPA-Fiocruz, para que permitam uma vinculação e integração direta entre estratégias, sistema de planejamento e os projetos e processos institucionais.

**Figura 4.2**  
**Diagrama dos eixos estratégicos do CIS**  
**integrados e sistematizados, para a busca de vantagem competitiva.**



Fonte: Elaboração própria, a partir dos resultados da pesquisa.

## **Eixos Estratégicos**

- 1- P&D com foco em inovação
- 2- Estratégias Organizacionais (Empresariais)
- 3- Ênfase em custos
- 4- Cliente/Sociedade

**OBS:** Esses eixos devem estar alinhados às outras estratégias institucionais como PPA-Fiocruz /Governo Federal.

## **Foco em Estratégias Competitivas Genéricas<sup>116</sup>**

- A) Área de projetos/processos associados à vantagem competitiva por enfoque
- B) Área de projetos/processos de P&D e com foco em Inovação associado à vantagem competitiva em custos
- C) Área de projetos/processos de Estratégias Organizacionais associados à vantagem competitiva em custos
- D) Área de projetos/processos de P&D em Estratégias Organizacionais associados à vantagem competitiva em enfoque em diferenciação
- E) Áreas de projetos/processos de P&D e com foco em Inovação associados à vantagem competitiva em diferenciação
- F) Áreas de projetos/processos de Estratégias Organizacionais associados à vantagem competitiva em diferenciação
- G) Área de projetos/processos de Ênfase em custos, ou seja, associados à vantagem competitiva em custos.

Os eixos estratégicos devem estar integrados e sistematizados na organização, e os projetos e processos devem estar vinculados a eles, de modo que estejam classificados de acordo com as áreas A, B, C, D, E, F e G sinalizadas no diagrama da figura 4.2, todas associadas ao planejamento institucional corporativo e das unidades.

Propõe-se que os **eixos estratégicos** devam funcionar como uma hélice motor propulsora da competitividade, para classificar os projetos e processos institucionais e os associar às **estratégias competitivas genéricas**. As **estratégias corporativas**, de Porter (1999), devem ser consideradas como mecanismos presentes na organização, como a Gestão de *portfolio*, transferência de habilidades, compartilhamento de

---

<sup>116</sup> Segundo Porter, M 1989: 22: *A estratégia genérica especifica o método fundamental para a vantagem competitiva que uma empresa está buscando, e fornece o contexto para a tomada de ações em cada área funcional.* A vantagem competitiva da instituição estará vinculada com as estratégias genéricas que serão associadas aos projetos de modo a determinar o seu desempenho de construir, manter e colher os resultados das estratégias estabelecidas. Esses conceitos foram discutidos no referencial teórico do estudo (Porter, M, 1989).

atividades e reestruturação, sempre quando for necessário, como descrito no capítulo 2 – Referencial Teórico, para garantir a sustentabilidade institucional. Os projetos e processos institucionais devem estar vinculados às áreas de modo a promover ações de intensificação das inter-relações ou sinergias entre as Unidades Técnico-Científicas – UTCs e as Unidades Técnico-Administrativas, com redução da competição interna na Fiocruz.

Do ponto de vista competitivo, os eixos estratégicos, vinculados as Estratégias Genéricas de Porter (1989) podem contribuir para conduzir a Fiocruz e suas unidades a um novo padrão competitivo, pois os projetos e processos vinculados deverão promover soluções para problemas sociais ligados ao CIS, ao SUS e à Fiocruz, bem como, a melhoria da excelência (Eficácia/Eficiência) operacional, estimulando inovações tecnológicas e organizacionais (incrementais e até radicais), sempre com foco no cliente/sociedade.

Com fundamentado nos eixos e nas estratégias competitivas genéricas, sugere-se que o Sistema de Planejamento da Fiocruz e das unidades, sejam regidos com a participação de todos os atores descritos, no capítulo 2 Referencial Teórico dentre eles Dirigentes, Gestores, e Planejadores, sendo suas competências adequadas aos perfis de cada uma das unidades da Fiocruz, descobridores de estratégia, analistas estratégicos, catalisadores de estratégias e programadores, conforme descrito no capítulo 2 do Referencial Teórico.

Sugere-se que os seguintes pontos sejam considerados na Dimensão Estratégica:

- Sensibilizar os dirigentes das unidades e da alta administração da instituição, para o fato de que será fundamental aliar a atuação política, com a atuação técnico-administrativa, através de um planejamento estratégico quadrienal, com revisões anuais, baseado em uma gestão estratégica, democrática e participativa, por meio de todos os atores, responsáveis e colaboradores da organização, para a construção nas unidades de planos de ação quadrienais de médio prazo (4 ou 5 anos), como visão de longo prazo, através de uma programação deslizando, monitorados e acompanhados, por meio de indicadores de desempenho estratégico e operacional que devem ser estabelecidos pelos dirigentes, de forma a promover as adequações periódicas das ações estabelecidas. Tudo isso,

alinhado às estratégias corporativas delineadas no Congresso Interno, ao PPA do Governo Federal e o da Fiocruz, bem como aos eixos estratégicos do CIS e as estratégias competitivas genéricas apresentadas.

- Introduzir uma readequação no modelo de gestão da Fiocruz e das unidades, com o conceito de Gestão Estratégica, que...*rompe com a dissociação entre o estratégico e o operacional, buscando diluir essa divisão vertical,... introduzindo um planejamento contínuo, flexível e ajustado, buscando concretizar um conjunto coerente de projetos...* (Rivera 2003, p.42), criando assim uma cultura de gestão de *portfolio*, fundamentada em uma prática integradora, que estimule um maior número de atores dos centros operadores, tornando mais transparente o jogo político interno (Rivera, 2003).
- Utilizar o **conceito de pirâmide de inovação** realizando grandes investimentos em projetos considerados potencialmente válidos, promover uma série de propostas promissoras de médio alcance e que se encontra em fase de testes e estabelecer uma ampla base de estágios iniciais ou inovações incrementais. Tudo isso evoluir no sentido *top-down* ou *bottom-up* (Kanter, 2006).
- Estimular e induzir todas as unidades da Fiocruz a estabelecer **mecanismos objetivos e formais de priorização e de gestão de programas, ações, *portfolios* e projetos** de forma a considerar o conceito de pirâmide de inovação idealizada por Kanter, 2006, a ser apresentado no Fórum de planejamento institucional.
- Estabelecer indicadores de desempenho (eficácia e eficiência) das atividades finalísticas e das de gestão, tanto no nível estratégico como no operacional, que sejam compatíveis com a gestão corporativa e das unidades e comparáveis entre instituições parceiras e concorrentes, de forma a mapear e identificar o real posicionamento estratégico e o nível de gestão da organização, com base em dados objetivos e não em meras impressões de fundamentação relativa.
- Investir em um programa de sensibilização e capacitação dos dirigentes e gestores institucionais de forma a ampliar o nível de informação e de conhecimento dos instrumentos e das ferramentas de planejamento e gestão, para que contribuam para um melhor desempenho e para que entendam que é fundamental estimular o pensamento estratégico, a fim de que mais profissionais possam melhor colaborar com a organização.
- Induzir o planejamento de médio e longo prazo na organização, baseado em instrumentos e ferramentas de planejamento e gestão estratégica que permitam

ampliar a capacidade visionária da instituição e de suas unidades, através de um pensamento estratégico organizado e formalizado em um plano quadrienal. O plano de ação deve ter revisão periódica anual, com o conceito de programação deslizante presente, de forma que este instrumento permita visualizar a previsão, o planejamento e a provisão de programas, projetos e orçamento.

- Propiciar condições de monitoramento e avaliação das estratégias corporativas e das unidades programadas. Um ponto crítico para o sucesso é o número de unidades com plano quadrienal estruturado e implantado na organização e o número de revisões realizadas no período de cinco anos. Sugere-se que esse plano deva ser desenvolvido no primeiro ano de gestão de uma nova direção e tenha validade até o primeiro ano da gestão seguinte, contendo os seguintes elementos: Visão, Missão, Valores da unidade, Posicionamento Estratégico da unidade e dos produtos e/ou serviços, descrição das estratégias a serem utilizadas, com a caracterização da associação às estratégias corporativas do PPA do Governo Federal e da Fiocruz, as estratégias competitivas, projetos e processo priorizados através de mecanismos prévios, sendo identificado o tempo médio de cada um para uma melhor gestão de *portfolio*, detalhamento dos investimentos e orçamentos estratégicos, bem como cronograma de implantação do plano e a descrição dos resultados esperados.
- Promover a re-introdução do pensamento estratégico e do momento de estrategização, porém recomenda-se para o período de 04 em 04 anos, podendo ser menor, ficando este aspecto à critério de cada unidade, porém deve-se considerar o planejamento para longo prazo, de 10 a 15 anos.
- Garantir o espaço de liberdade estratégica nas unidades, porém fazendo com que essas estratégias estejam inseridas e sejam consideradas com as demais estratégias da unidade, de modo a se obter uma organicidade sistêmica.
- Induzir estratégias com ênfase em custos que possam promover a redução, bem como estar associadas as estratégias de inovação e/ou as estratégias operacionais, de forma que se estimular um ciclo virtuoso de inovação e de excelência operacional, não apenas em ciência & tecnologia, mas também no aspecto organizacional, tanto do nível radical, como no incremental, em todas as áreas e atividades da instituição.
- Intensificar a utilização de estratégias corporativas de forma a conscientizar os gestores e dirigentes dos resultados que essa utilização pode proporcionar quanto às economias de escala e escopo dos projetos institucionais tornando a

instituição melhor inter-relacionada, reduzindo a competição interna e promovendo sustentabilidade da competitividade externa.

- Introduzir o conceito de estratégias corporativas no planejamento organizacional, de forma a estimular o compartilhamento de atividades descritos no capítulo 2 – Referencial Teórico, bem como na aquisição e uso de equipamentos, promovendo uma gestão de *portfolio* profissionalizada amparada no conceito de ROI – retorno sobre os investimentos, transferência de habilidades, sempre que necessário. Um componente crítico de sucesso seria pontuar esta variável nos mecanismos de priorização de projetos institucionais.

### **Dimensão Técnica**

Nessa linha de compor uma proposta de inovação organizacional, sugere-se para o melhor funcionamento do Sistema de Planejamento da Fiocruz, que este se divida em dois sistemas diretos, amparados nos conceitos de Mintzberg (2004) e Matus (1997)<sup>117</sup>:

**Proposta A)** o sistema de planejamento de ações e **proposta B)** o sistema de controle de estratégias ou de Direção estratégica.

Sugere-se que os sistemas sejam estruturados por atores distintos, mas que a funcionalidade seja integrada através dos produtos, para que assim sejam obtidos melhores resultados para uma organização diversificada. Será necessário que atuem em ciclos de planejamento focando o longo, o médio e o curto prazo, sempre amparados pelo sistema integrado de informações gerenciais - SIIG, que visa integrar dados e informações úteis ao processo de análise e tomada de decisões.

**Proposta A** – Sugere-se que o Sistema de Planejamento de Ações esteja amparado nos conceitos de Mintzberg, 2004, discutidos no capítulo 2 - Referencial Teórico: o papel de cada um dos elementos do planejamento, dos planos e dos planejadores, conforme o esquema que apresentamos na figura 4.3.

---

<sup>117</sup> Esta proposta deve ser desdobrada tanto no nível corporativo, como no nível das unidades, respeitando as correlações devidas entre os atores. Os sistemas devem visar alcançar a base das estruturas como os planos operacionais, assim objetiva-se como resultado final a identificação das ações organizacionais e a conexão entre planos e as ações deliberadas e as emergentes durante a execução desses. (Mintzberg,2003).

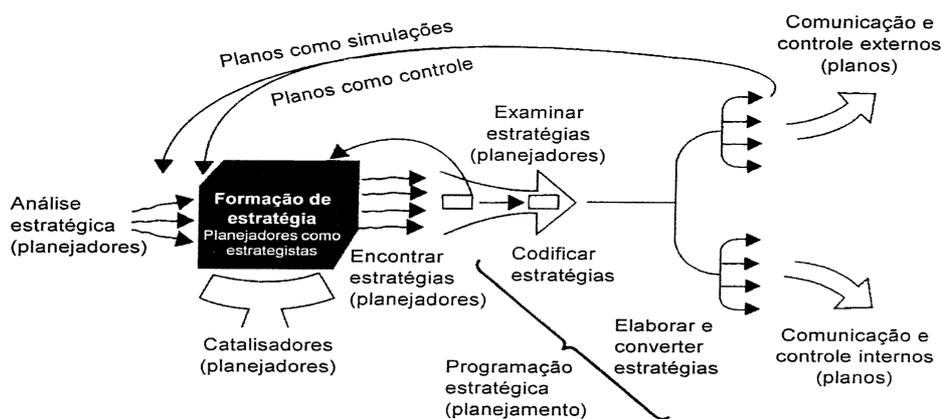
O diagrama caracteriza especificamente a necessidade de o planejamento institucional considerar efetivamente etapas distintas, aí incluído inclusive o momento de formação da estratégia, formalização essencial de planos, controle como simulações, bem como comunicação e controle para o ambiente interno e o externo, devendo ser associado às estratégia, ao planejamento, com a apresentação do *feedback* dos planos, através dos resultados operacionais ou *outputs* da organização, cumprindo um ciclo permanente e constante (Mintzberg,2004).

Apresentamos algumas respostas que Mintzberg (2004) enfatizou ao defender sua proposta, quando fizeram a seguinte pergunta: *Por que as organizações se engajam em planejamento com relação à estratégia?* E segundo o autor é:

*(1) para programar as estratégias, isto é, operacionalizá-las em seus comportamentos. E elas programam as estratégias deste modo (2) para fins de comunicação e (3) para fins de controle (assim como coordenação), que são papéis dos planos. Quanto a por que as organizações contratam planejadores com relação à estratégia, com exceção de seu papel para realizar o supracitado, as razões são (4) ajudar a encontrar estratégias (com lógicas de ação), (5) prover dados e análises ao processo de formação de estratégia, (6) examinar as estratégias que saem dele e (7) estimular os demais a pensar estrategicamente e ser mais instruídos sobre o processo de formação de estratégia em geral (Mintzberg,2004: 309).*

**Figura 4.3**

**Diagrama de uma estrutura para planejamento, planos e planejadores**



Uma estrutura para planejamento, planos e planejadores.

Fonte: Mintzberg, 2004:309

Portanto, ao integrar as diversas sugestões apresentadas na Dimensão estratégica

institucional, tais como: Gestão Estratégica, Gestão de *portfolio* das Estratégias e das Atividades, Análise Estratégica, o processo de decisão e formação de estratégia, integração de estratégias ao planejamento institucional, Análise da Posição Estratégica (Valor e Competitividade) dos segmentos, Plano de ação e Indicadores de desempenho estratégico e da base operacional, em um único instrumento e ferramenta, sugerimos a utilização da *Démarche Stratégique*<sup>118</sup>, tanto para mapear as vantagens comparativas das unidades profissionais, como o uso adaptado para as vantagens competitivas em unidades mecanizadas, como os Laboratórios Oficiais de Medicamentos. Este enfoque utiliza-se das estratégias organizacionais (empresariais) para o setor público produtivo, aí incluído o setor saúde. O instrumento contribui para reduzir as incertezas e os riscos dos investimentos

**Proposta B)** Sistema de Controle estratégico e/ou Direção estratégica - constituído através de uma assessoria de processamento tecnopolítico, que terá a função de gerenciar a porta de entrada da agenda estratégica do dirigente, colaborar com o preparo rigoroso da cobrança e da prestação de contas por desempenho estratégico/operacional, ou seja, o controle estratégico da instituição, *...visa a garantir realização das estratégias pretendidas, sua implementação conforme o esperado, com recursos alocados apropriadamente...devendo estar atento com o desempenho da organização...*, (Mintzberg, 2004:285), além de garantir a execução por parte da direção estratégica da instituição e de suas unidades, conforme apontado no capítulo 2 – Referencial Teórico e agora complementado na figura 4.4.

O Conselho Superior da Fiocruz<sup>119</sup>, descrito no capítulo 1- Contexto Institucional, será o responsável final por reger o sistema de prestação de contas da Fiocruz, no âmbito externo. O Sistema de Direção Estratégica e/ou Controle Estratégico permitirá à instituição acompanhar e antecipar os resultados estratégicos e operacionais no âmbito interno, como descrito por Mintzberg, 2004, na figura 4.4.

---

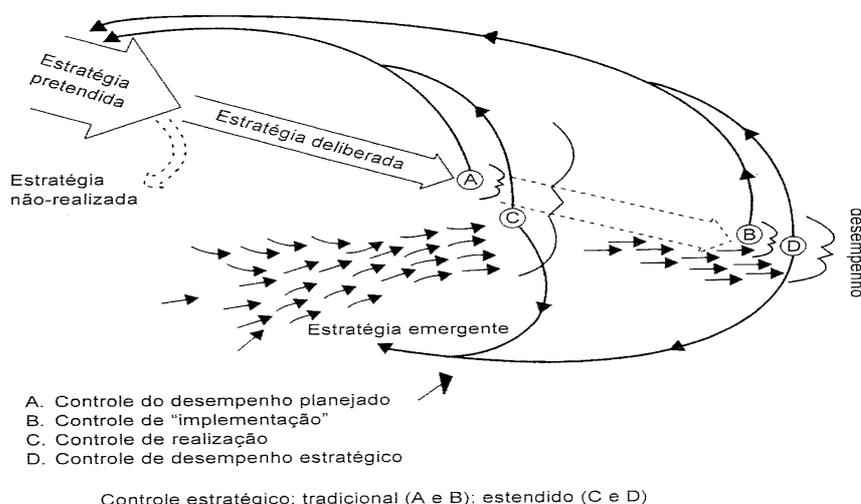
<sup>118</sup> A *Démarche Stratégique*: é um método que supõe a adaptação de um enfoque empresarial ao setor público de serviços de saúde. Tem o objetivo de criar uma cultura em que o ambiente seja percebido como recurso; em que se antecipem as tendências do ambiente de modo que se possa atuar criativamente sobre ele e em que a organização desenvolva sinergias e parcerias para trabalhar dentro da premissa de redes de colaboração (Rivera, 2003). Originalmente, teve seu enfoque utilizado na definição da missão do Centro Hospitalar Regional Universitário (CHRU) de Lille, norte da França, adaptado e aplicado no Brasil por várias unidades hospitalares do Rio de Janeiro e divulgado pelo país, pelos professores Francisco Javier Uribe Rivera e Elisabeth Artmann, ambos da ENSP/Fiocruz.

<sup>119</sup> Nas unidades dever-se-á identificar instâncias similares e correlatas as apresentadas no nível corporativo para reger o sistema de prestação de contas e utilizar esse sistema como motivador das instâncias gerenciais e operacionais.

Esta instância desenvolverá seu trabalho amparada no triângulo de ferro de Carlos Matus e não deve ser confundida com a unidade de planejamento estratégico da instituição, que é a responsável por organizar e consolidar o plano da organização, bem como receber os planos das unidades de negócio (Matus, 1997). Este sistema poderá ser exercido pelos integrantes da cúpula estratégica da Fiocruz, dirigida pelo Presidente e composta pelos Vices-presidente e Diretores considerados estratégicos para a organização.

**Figura 4.4**

**Diagrama do Sistema de Controle Estratégico**



Fonte: Mintzberg, 2004:284

Para o nível corporativo, sugere-se que a criação de uma secretaria executiva, que poderá ser exercida pela Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional e Gestão do Trabalho - VPDIGT, tendo coordenadores de áreas com recorte horizontal na instituição, em conformidade com os programas e ações do PPA – Fiocruz e do Governo Federal, ou seja, os demais Vices-Presidente: de Serviço de Referência e Ambiente - VPSRA , Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico - VPPqDT, a de Ensino, Informação e Comunicação - VPEIC e o mais recente de Produção e Inovação em Saúde - VPPIS, de forma que as unidades apresentem seus planos de gestão para médio ou até longo prazo, prestem contas das estratégias, dos resultados obtidos pelos planos quadrienais e anuais, tanto sob o aspecto físico como sob o orçamentário, de forma a garantir que a alocação de recursos estejam vinculadas diretamente às estratégias pretendidas.

Propõe-se que todas as avaliações sejam precedidas por análises prévias dos resultados antecipados, através de pareceres dos analistas da Diplan, bem como de uma apresentação de relatório anual de atividades das unidades. Essa apresentação de resultados deve ter um caráter formal através de reunião específica, na Presidência da Fiocruz, por meio da qual a unidade e seu gestor poderão ser avaliados objetivamente, através de indicadores de desempenho (estratégico e operacional) definidos previamente por ele e pelas unidades.

Sugere-se, que a periodicidade seja anual, tendo início no ano posterior à apresentação e entrega do plano quadrienal confeccionados pelas unidades, através de seus diretores recém eleitos e empossados, que estabelecerá objetivos, projetos, metas e os resultados a serem perseguidos, fundamentado no plano quadrienal da Fiocruz, nas estratégias do Congresso Interno, no PPA do Governo Federal e da Fiocruz, bem como nos eixos competitivos do Complexo Industrial da Saúde e suas estratégias competitivas genéricas. Para as unidades sugere-se a organização de estrutura equivalente, respeitando proporcionalmente as correlações dos níveis hierárquicos.

Sugere-se ainda

- que **Antecipar** seja a palavra-chave do sistema de planejamento, antecipar informações, tendências e caminhos que serão descobertos, conhecidos e oferecidos, pelas circunstâncias aos dirigentes para suas tomadas de decisão, contribuindo assim, decisivamente para organizar, inovar e dispor de uma vantagem competitiva sustentável.
- Considerando-se que a Fiocruz é uma organização divisionalizada, que engloba burocracias mecanizadas, adhocráticas, simples e profissionais. Fortalecer o sistema de planejamento integrado e único, com base em um conjunto de ações negociadas e formalizadas através de um plano de ação de curto e médio prazo (quadrienal), para permitir a melhoria nos resultados e no desempenho organizacional (Mintzberg, 2003).
- Que o sistema de planejamento da Fiocruz considere os ensinamentos de Matus 1997, que sugere a integração do Sistema de Grande Estratégia e o sistema da unidade de processamento tecnopolítico, através de uma cadeia de elos, que envolve a agenda de decisões, unidade de processamento tecnopolítico de entrada, UPT de saída da diretoria de planejamento estratégico (plano para

médio e curto prazo) a Diplan e a organização do centro de grande estratégia (Matus, 1997);

- que, o quanto antes, seja apresentada uma clara definição das atribuições do Núcleo de Planejamento das unidades, pois até o final da pesquisa não identificamos quaisquer documentos dessa natureza.
- manter e aprimorar as atividades de programação, monitoramento, acompanhamento e controle operacional, devendo esta atividade, ser organizada de forma mais pró-ativa, vinculada a um plano quadrienal da Fiocruz e individual das unidades, com revisão periódica anual de suas estratégias, planos, projetos e resultados.
- transformar os núcleos de planejamento em observatórios e descobridores de estratégias e oportunidades, capazes de antecipar respostas às perguntas, para assim colaborar com os dirigentes em suas tomadas de decisão, tanto na esfera tecnocientífica, como na esfera política, a partir de uma análise profunda, racional com foco na situação sócio-sanitária do ambiente interno e externo da corporação.
- fortalecer os núcleos de planejamento da Fiocruz, de modo que permitam oferecer informações oriundas de pesquisas e análises estratégicas, para permitir a ampliação da capacidade visionária da unidade e de seus agentes tecnopolíticos, atuando como catalisadores de estratégias, tanto no cenário nacional, como no cenário mundial, a fim de que possam contribuir para a superação dos grandes desafios institucionais e, assim, colaborar pessoalmente ou com instrumentos para os momentos de tomada de decisões, e que estas sejam adequadamente antecipadas, e os caminhos mapeados com antecedência, de modo a proporcionar soluções justas e adequadas.

### **Dimensão de Recursos Humanos**

Recomenda-se a promoção de um Plano de fortalecimento das competências essenciais para os integrantes do sistema de planejamento da Fiocruz, visando o desenvolvimento de conteúdos voltados para novos instrumentos, ferramentas, tecnologias, casos de sucesso, de instituições de pesquisas públicas nacionais e internacionais, que incluam experiências na gestão de sistemas de planejamento de ações. Essas sugestões estão diretamente vinculadas às competências essenciais traçadas para os planejadores, no capítulo 2 - Referencial Teórico, deste estudo.

Quanto aos dirigentes, sugere-se capacitá-los gerencialmente, de modo a conscientizá-los da importância de se ter uma visão estratégica institucional, bem como do uso efetivo e adequado dos conceitos, instrumentos e ferramentas gerenciais, promovendo as competências essenciais para as funções de Direção. Essas ações permitirão reduzir as incertezas e os riscos e, assim, contribuir para o aumento da competitividade das unidades e da instituição, promovendo um melhor desempenho sustentável para a organização (eficiência e efetividade nos resultados) de modo a melhor atender à sociedade brasileira.

Sugere-se motivar gerencialmente as unidades e suas bases operacionais, para que todos os atores estejam imbuídos da necessidade de adotar uma gestão estratégica pública com foco em resultados, para que contribuam para o desenvolvimento institucional, bem como para o desenvolvimento tecnológico, econômico e social do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Abdollahyan F, Anselmo JA. Gerenciamento de *portfolio* em organizações orientadas a projetos – artigo publicado, na revista *Project-Program-Portfolio Management*- n. 12, Dezembro / Janeiro, Ed.Mundo PM, Curitiba, 2007.

Artmann E, Rivera, FJU.. *A démarche stratégique* (gestão estratégica hospitalar): um instrumento de coordenação da prática hospitalar baseado nos custos de oportunidade e na solidariedade. Revista Ciência & Saúde Coletiva, Abrasco – Associação Brasileira de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, 2003, 8 (2).

Artmann, E. Enfoque da *démarche stratégique* na gestão hospitalar. In: Minayo MCS, Deslandes SF, organizadores. Caminhos do Pensamento, epistemologia e método. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002.

AUTODIAGNÓSTICO da Fiocruz, produzido em comum acordo com a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SEGES/MP), como documento-piloto entre os órgãos governamentais do Governo Federal para a avaliação e o aperfeiçoamento da primeira fase do Plano de Gestão Pública do Governo Federal – “*Brasil um país de Todos*” – versão preenchida *on-line*, Rio de Janeiro, 2003.

Azevedo N, Hamilton W.. Um estranho no ninho: memórias de um ex-presidente da Fiocruz. Entrevista com o Sr. Vinicius da Fonseca, artigo publicado na revista História, Ciência, Saúde 2001: VIII – N. I (Mar-Jun), Rio de Janeiro, 2001.

Azevedo N, Ferreira LO, Kropf SP, Hamilton WS. Pesquisa Científica e Inovação Tecnológica: A Via Brasileira da Biotecnologia. [www.scielo.br](http://www.scielo.br) – ISSN 0011-5258 *versión impresa*, Rio de Janeiro, 2002

Azevedo N. Apresentação em ppt em Aula do Mestrado Profissional de Políticas e Gestão de C&T em Saúde – Disciplina – Teoria da Inovação, Rio de Janeiro, dezembro, 2004.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz — Manual de Programação do PPA e PA Fiocruz, (texto interno) Rev 0/0, p:1/35 ano 2005, DIPLAN, Rio de Janeiro, 2005.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz. Relatório de Atividades 1991. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1991.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz. Relatório de Atividades 1993 -1994. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. Diretrizes para o Plano Quadrienal, Rio de Janeiro, Fiocruz, 2001-2005. Rio de Janeiro, 2001.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz. Resoluções do IV Congresso Interno da Fiocruz – Ciência, Tecnologia e Inovação para melhoria da qualidade de vida, 26 a 29 de novembro. Rio de Janeiro, 2002.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. Relatório proposta “*Contribuição para o sistema de saúde e de ciência e tecnologia no novo governo*”. DIPLAN, Rio de Janeiro, 2003.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz. Relatório proposta “*POM 2005 – Melhorias e Ajustes*” – “texto interno”. DIPLAN, Rio de Janeiro, 2005.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz. Plano de Objetivos e Metas dos anos de 2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005 de Farmanguinhos. Rio de Janeiro.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz Fiocruz. Instrutivos do Plano de Objetivos e Metas – POM, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005. Rio de Janeiro.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Relatório de Atividades. Rio de Janeiro: 2001 a 2004.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, Relatório de Atividades. Rio de Janeiro: 2005.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz – Fiocruz, sítio eletrônico da DIPLAN [www.fiocruz.br/planejamento](http://www.fiocruz.br/planejamento) (histórico), Rio de Janeiro, 2007, (acessado em 27.março de 2007).

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. Relatório de Gestão, Rio de Janeiro, 2005 e 2006.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. “*Relatório consolidado das atividades do Instituto de Tecnologia de Fármacos – Farmanguinhos*”, Rio de Janeiro, 2003.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. “*Relatório Técnico Interno de Farmanguinhos*” Instituto de Tecnologia de Fármacos – Farmanguinhos, Rio de Janeiro, 2006.

Brasil, Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz. “*Relatório sintético da Gestão 2003-2005*” Instituto de Tecnologia de Fármacos – Farmanguinhos, Rio de Janeiro, 2005.

Brasil, Ministério do Planejamento. Orçamento e Gestão – MPOG. Orientações para a implantação gerencial nas organizações públicas, Brasília / DF, MARE, 1999.

Brasil, Ministério da Saúde. Diretrizes e Objetivos Setoriais - Programa Avança Brasil 2000 - 2003.

Brasil, Ministério da Saúde, sítio institucional, [www.saude.gov.br](http://www.saude.gov.br), Brasília/DF, 2007

Brasil, Ministério da Saúde. Orientações Estratégicas para o PPA 2000 - 2003.

Brasil, Ministério da Saúde / Conselho Nacional de Saúde. Documento Base para a 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. Brasília/DF, 2004.

Brasil, Ministério da Saúde. Orientações Estratégicas e Objetivos Setoriais para o PPA 2004 - 2007.

Bresser Pereira LC. Da administração pública burocrática à gerencial, p. 237-270, In: Bresser Pereira LC e Spink P. (organizadores.) Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 6ª. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Buss, PM. Ciência e tecnologia no Brasil e o papel da Fundação Oswaldo Cruz. In: Lima NT, Marchand MH, organizadores. Louis Pasteur e Oswaldo Cruz. Rio de

Janeiro: Banco BNP PARIBAS Brasil S/A e Editora Fiocruz, 2005.

Cardoso, SMM: Funções do Planejamento em organizações complexas de ciência e Tecnologia em saúde: o caso Fiocruz [Dissertação do Mestrado Profissional de Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2004.

Casa de Oswaldo Cruz / Fiocruz – sítio institucional – Quadro Geral do Acervo – artigo: *Fundo Instituto Nacional de Endemias Rurais – (INERu) e Histórico da Fiocruz*. Rio de Janeiro: 2006. p. 1 - 3.

Cassiolato, JE, Lastres HMM. Inovação, Globalização: novas políticas de desenvolvimento tecnológico. Nota técnica 21/98 – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, MCT, OEA. Rio de Janeiro, 1998.

Cassiolato, JE. A economia do conhecimento e as novas políticas industriais e tecnológicas. In: Lastres, HMM, Albagli S. Informação e Globalização na Era do conhecimento. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

Costa, NR, Silva PLB, Ribeiro JM. Inovações organizacionais e de financiamento: experiências a partir do cenário institucional. In: Negri B, Di Giovanni G, organizadores. *Brasil: radiografia da saúde*. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Instituto de Economia – IE. Campinas, 2001.

Costa EA. Gestão Estratégica, São Paulo: Saraiva, 2004.

Détrie JP, organizador. *Strategor 1997. Stratégie, structure, décision, identité: politique générale d'entreprise*. Paris: Dunod, 1997.

Freeman C. The National System of Innovation in Historical Perspective. *Cambridge Journal of Economics* 1995, 19: 1.

Freeman, C. A Schumpeter Renaissance? University of Sussex. <http://sussex.as.uk/spru/publications/imprint/sewps/sewp102/sewp102.pdf> (acessado em 28/out/2005).

Gadelha CAG. Estudos de competitividade por cadeias integradas no Brasil: impactos das zonas de livre comércio: Cadeia do Complexo da Saúde. Universidade Estadual de Campinas, (UNICAMP – IE – NEIT). Campinas, 2002.

Gadelha CAG, Quental CM, Fialho BC. Saúde e Inovação: uma abordagem sistêmica da Indústria da Saúde. Cadernos de Saúde Pública V.19 n. 1, p 47-59 19, Rio de Janeiro, 2003.

Gadelha CAG. O complexo industrial da saúde e a necessidade de um enfoque dinâmico na economia da saúde. Ciência e Saúde Coletiva, 08 (2), 521-535, ABRASCO – Associação Brasileira de pós-graduação em Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, 2003.

Gadelha CAG. O complexo industrial da saúde: desafios para uma política de inovação e desenvolvimento. In: Paulo M. Buss, José G. Temporão; José da R. Carvalheiro (org). Vacinas, Soros e Imunizações. 20 ed, Ed. Fiocruz, 2005, v.01, p. 69-90, Rio de Janeiro, 2005.

Gadelha CAG. Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. Revista de Saúde Pública 2006, 40 (N. Esp.) p.11-23, Rio de Janeiro, 2006.

Gibbons M, Limoges C, Nowotny H and collaborators. The New Production of Knowledge – The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies. London: Sage Publications Ltd, 1994.

Hamilton DM, Brito J. Análise Estratégica e Avaliação Institucional da Fundação Oswaldo Cruz para qualificação como agência executiva – Síntese dos relatórios das Unidades. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2000.

Huertas, F. O método PES: entrevista com Matus / Franco Huertas; tradução Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: FUNDAP, 1996.

Instituto de Tecnologia de Fármacos – Farmanguinhos, Sítio institucional [www.far.fiocruz.br](http://www.far.fiocruz.br) – Rio de Janeiro, 2007( acessado em 27/março/2007).

Kanter, R.M. – *Inovação: os erros clássicos*, artigo publicado na *Harvard Business*

*Review*, vol.84, n, 11, novembro, São Paulo, Segmento RM Editores, 2006.

Kettl DF. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: Pereira B, Spink P, organizadores. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 6ª. Edição. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

Khanna T, Palepu KG. Empresas em mercados emergentes contam com três tipos de estratégia para competir com êxito tanto no plano doméstico como no internacional, artigo publicado na *Havard Business Review*: 84, (10), 34 -42.

Kim L, Nelson RR. Tecnologia, aprendizado e inovação – As experiências das economias de industrialização recente. Campinas: Editora da Unicamp, 2005.

Lastres HMM, Albagli S. Informação e globalização na era do conhecimento. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

Lastres,HMM, Ferraz, J. Economia da Informação, do conhecimento e do aprendizado, In: Lastres, HMM, Albagli S. Informação e Globalização na era do conhecimento. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

Lefèvre F, Lefèvre AMC. Discurso do sujeito coletivo: um novo enfoque em pesquisa qualitativa (Desdobramentos), 2ª.ed. Caxias do Sul: Educs, 2005.

Lobato DM, Filho M, Torres MCS, Rodrigues MRA. Estratégia de Empresas. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

Lundvall BA. National Systems of Innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning. London, Pinter, 1995.

Mandelli MJ. Governança e Inovação: uma proposta de arranjo organizacional de Farmanguinhos [Dissertação do Mestrado Profissional de Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde]. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2004.

Marx K, Engels F. O Manifesto do Partido Comunista. In: Reis Filho DA. O Manifesto

Comunista 150 Anos depois. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

Matus C. Adeus, senhor presidente: governantes governados. Trad. Luis Felipe Rodrigues Del Riego. São Paulo: FUNDAP, 1996 (Ciências e Técnicas de Governo).

Matus C. Política, Planejamento & Governo – Tomo I - 3ª. Ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 1997.

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

Mintzberg H. Ascensão e queda do planejamento estratégico. 1ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

Mintzberg H, Quinn J, Lampel J, Ghoshal S. O processo da estratégia – conceitos, contextos e casos selecionados. 4ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

Morgan G. - Imagens da Organização, 1ª ed. São Paulo: Atlas, 1996.

Monteiro G. Guia para a Elaboração de Trabalhos Acadêmicos, Dissertações e Teses. 2ª ed. São Paulo: EDICON, 2002.

Motta PR. Gestão contemporânea: A ciência e a arte de ser dirigente. 15ª.ed. Rio de Janeiro: Record, 2004.

Porter ME. Da vantagem competitiva à estratégia. Rio de Janeiro: Campus, 1986.

Porter ME. Estratégia competitiva – uma análise da competitividade da indústria. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

Porter M, Montgomery CA. Estratégia – A Busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

Porter ME. *Competição - On Competiton: estratégias competitivas essenciais*. Rio de Janeiro: Elsevier, 1999, 12ª. Reimpressão.

Porter ME. Reinventando a Estratégia. Fórum Mundial da Estratégia & Marketing, São

Paulo: junho 2005.

Proença, A, Quental, C – E Pluribus Unum – Planejamento Estratégico em uma organização Multi-Divisional, Multi-configuracional, texto de trabalho, Rio de Janeiro, RJ, 2002.

Quental, CM & Quental, JLSTDB. Relatório de Revisão da Sistemática de Planejamento da Fiocruz: Relatório de atividades Jan/2001 – Mar/2004. Texto de Trabalho interno na Diplan, Rio de Janeiro, Rj, 2004.

Rivera, FJU. Análise Estratégica em Saúde e Gestão pela Escuta. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

Rivera FJU, Artmann E. A Gestão Estratégica Hospitalar - Roteiro para Análise Estratégica do Perfil Assistencial das Especialidades Médicas. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

Salles-Filho, Sérgio (org) – Ciência e Tecnologia e Inovação – A reorganização da pesquisa pública no Brasil, p.416, Editora Komedi, Campinas, 2000.

Schumpeter J. A Teoria do Desenvolvimento Econômico, Uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

Schumpeter J. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1985.

Tavares MC, Belluzo LG. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In Fiori JL, organizador. O poder americano. Rio de Janeiro: Vozes, 2004. (Coleção Zero à Esquerda).

Teixeira HJ, Santana SM. Remodelando a Gestão Pública – Uma Revisão dos princípios e Sistemas de Planejamento, Controle e Avaliação de Desempenho. São Paulo: Editora Edgard Blücher Ltda, 2003.

Trosa S. Gestão Pública por resultados – Quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Editora Revan; Brasília, DF: ENAP, 2001.

# **ANEXOS**

## **ANEXO 1**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Este instrumento tem como objetivo conhecer os caminhos da estratégia da Fiocruz e avaliar o sistema de planejamento estratégico da FIOCRUZ, no período de 2001-2005.

Permitirá verificar suas interfaces com uma unidade de produção de insumos em saúde (medicamentos) Farmanguinhos, mapeará as associações das estratégias existentes na organização, entre a Diplan, a cúpula da instituição e a unidade, e verificará a sua capacidade de antecipar e refletir a estratégia real seguida pela instituição neste período.

Os dados e as informações levantados serão considerados insumos para a elaboração de uma análise situacional, cujo resultado será apresentado à Diplan e posteriormente à Farmanguinhos para o desenvolvimento e implementação de contribuições que poderão ser incorporadas nos próximos ciclos de planejamento da Fiocruz, de modo, a fazer com que a instituição disponha de elementos para a construção e formação de estratégias competitivas, bem como, ajudar aprimorar um sistema de planejamento, avaliação e controle do desempenho, à luz da gestão pública baseada em resultados, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo, a fim de criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da Saúde.

#### **Reflexões estratégicas na Fiocruz e em Farmanguinhos.**

#### **PARTE I**

1. Identifique as grandes linhas da estratégia da Fiocruz período de 2001-2005?
2. Evidencie algumas inflexões (modificações) importantes na formulação da estratégia e no planejamento institucional, nesse período?
3. O que é Estratégia em sua opinião? Descreva-<sup>a</sup>
4. Quais as Estratégias adotadas de fato?
5. Como foi elaborada a formação da estratégia da Fiocruz, no período de 2001-2005?
6. E com referência a Farmanguinhos, como foi elaborada a formação da Estratégia daquela unidade, no mesmo período?

#### **PARTE II**

7. Qual foi o grau de participação da Diplan na formulação e acompanhamento das estratégias da Fiocruz e de Farmanguinhos, nesse período – 2001-2005?

8. Como você avalia o nível de participação da Fiocruz e da cúpula estratégica na formulação da Estratégia da Instituição?
9. Quais os instrumentos utilizados, no período 2001-2005, para a formulação e análise da Estratégia na Fiocruz?
10. Como você avalia o processo de formulação da estratégia e o sistema de planejamento, no período 2001-2005, na Fiocruz? Descreva os pontos fortes e pontos fracos.
11. Como você avalia o processo de formalização operativa das estratégias como plano de ação, módulo de gestão e acompanhamento?
12. Como você avalia o nível de formulação da estratégia, sua programação e o seu acompanhamento (Metas, indicadores e cronograma de ação) na Fiocruz?
13. Como você classificaria o nível de responsabilidade existente nos conteúdos das metas físicas e financeiras no Plano de Objetivos e Metas, no período 2001-2005 e os resultados obtidos?
14. Que papel, na sua opinião, os planejadores locais e a Diplan poderiam desempenhar no processo de formulação da estratégia?
15. Quais instrumentos, de que você tem conhecimento, são utilizados na instituição para a realização da análise estratégica corporativa?

## ANEXO 2

### QUESTIONÁRIO QUANTITATIVO

Este instrumento tem como objetivo conhecer os caminhos da estratégia e avaliar o sistema de planejamento estratégico da FIOCRUZ, no período de 2001-2005.

Permitirá verificar suas interfaces com uma unidade de produção de insumos em saúde (medicamentos) Farmanguinhos, mapeará as associações das estratégias existentes na organização, entre a Diplan, a cúpula da instituição e a unidade, e verificará sua capacidade de antecipar e refletir a estratégia real seguida pela instituição nesse período.

Os dados e as informações levantados serão considerados insumos para a elaboração de uma análise situacional, cujo resultado será apresentado à Diplan e posteriormente à Farmanguinhos para o desenvolvimento e implementação de contribuições que poderão ser incorporadas nos próximos ciclos de planejamento da Fiocruz, de modo a fazer com que a instituição disponha de elementos para a construção e formação de estratégias competitivas, além de ajudar a aprimorar um sistema de planejamento, avaliação e controle do desempenho, à luz da gestão pública baseada em resultados, tornando-o mais eficiente, eficaz e efetivo, a fim de criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo industrial da Saúde.

#### **Dimensão Estratégica:**

- 1) A sua unidade contribuiu de maneira decisiva para a elaboração e produção das estratégias da Fiocruz e das demais Unidades, no período de 2001-2005?(ano a ano).

( )SIM

( )NÃO

No caso afirmativo, como? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

- 2) Como as estratégias foram formadas em sua unidade, no período de 2001-2005? Descreva a composição do grupo de trabalho responsável pelo processo (ano a ano).

\_\_\_\_\_

- 3) Existiu mecanismos que foram utilizados em sua unidade para analisar, avaliar e reestruturar as estratégias no mesmo período (ano a ano)?

( )SIM

( )NÃO

Em caso positivo, descreva-os: \_\_\_\_\_

4) No caso em que vocês não participaram da produção das Estratégias da Fiocruz, ao menos considerou no planejamento, as estratégias definidas pela Instituição?

( ) SIM ( ) NÃO

Em caso positivo, quais: \_\_\_\_\_

5) Estratégias competitivas foram utilizadas no planejamento de sua unidade no período de 2001 a 2005?

( ) SIM ( ) NÃO

Em caso positivo, quais?: \_\_\_\_\_

### **Dimensões Técnicas**

1) Quais os mecanismos de priorização dos projetos que foram utilizados pela sua unidade, no período de 2001 – 2005?(ano a ano).

\_\_\_\_\_

2) Qual o tempo médio considerado para o ciclo de planejamento de sua unidade, no período de 2001 - 2005?

- ( ) planejamento para 01 ano
- ( ) planejamento para 2 anos a 4 anos
- ( ) planejamento para mais de 4 anos
- ( ) Nenhum deles

3) Descreva resumidamente o ciclo de planejamento em sua unidade:

\_\_\_\_\_

4) Descreva as atividades do núcleo de planejamento de sua unidade, resumidamente.

\_\_\_\_\_

5) Qual(is) instrumento(s) ou ferramenta(s) aplicadas ao planejamento estratégico foi(ram) utilizado(s) em sua unidade no período de 2001 – 2005?(ano a ano)

- a) Análise de SWOT – (Forças, Fraquezas, Ameaças e Oportunidades) ( )
- b) Análise de Ambiente Interno e Externo ( )
- c) Análise de Portfolio – BCG ( )
- d) BSC – Balanced Score Card ( )
- e) Démarche Stratégique ( )
- f) Planejamento Estratégico Situacional ( )
- g) Outros, Cite-os \_\_\_\_\_ ( )
- h) Não utilizou nenhum instrumento formal ( )

6) Qual foi o grau de satisfação do Sistema de Planejamento da Fiocruz, no período de 2001-2005, em sua unidade?

- Ótimo
- Muito Bom
- Bom
- Regular
- Ruim

7) Como você avalia o mecanismo de monitoramento e controle do desempenho periódico dos resultados da unidade, no período de 2001-2005?

- Ótimo
- Muito Bom
- Bom
- Regular
- Ruim
- Não tenho opinião

8) – Como você avalia o controle social exercido sobre a Fiocruz?

- Alto
- Bom
- Regular
- Baixo

9) Considerando sua resposta anterior, você entende que deva existir um maior controle das atividades da FIOCRUZ, através dos resultados obtidos no período de Gestão?

SIM

NÃO

Porque? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

10) Como você classificaria o nível de responsabilidade da direção estratégica da Fiocruz, tendo em vista a cobrança e prestação de contas dos resultados da instituição no período pesquisado?

- Alta responsabilidade;       Baixa responsabilidade;

Porque? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

11- Para se avaliar o Planejamento e controlar os resultados da instituição e de suas unidades é indispensável que a gestão seja avaliada. Você concorda com essa afirmação?

SIM

NÃO

12 – Você entende que produtos e indicadores de gestão poderiam contribuir para a melhora do desempenho do Institucional?

( )SIM

( )NÃO

13) Na sua opinião como o Sistema de Planejamento, avaliação e controle do desempenho da Fiocruz pode contribuir para criar vantagem competitiva para a sua Unidade e a Fiocruz, de modo a criar e sustentar um desempenho superior na Indústria da Saúde?

---

---

---

### **Dimensão de Recursos Humanos**

1) Curso de capacitação profissional – ferramentas, legislação e sistema

( ) Suficiente

( ) Insuficiente

O que deve ser fortalecido ou complementado? \_\_\_\_\_

---

---

2) Quantidade de profissionais no Núcleo de Planejamento em sua Unidade, no período de 2001 – 2005?

( ) Suficiente

( ) Insuficiente

Quantos profissionais, você consideraria ideal? \_\_\_\_\_

---

3) Qual o tipo de vínculo institucional da maioria dos profissionais?

( ) Terceirizados

( ) Bolsistas

( ) Autônomos

( ) Servidores

4) Qual a formação e a quantidade de profissionais no núcleo de planejamento de sua Unidade?

( ) Número de profissionais de Nível Superior

( ) Número de profissionais de Nível Médio

( ) Número de profissionais com Mestrado

( ) Número de profissionais com Doutorado

5) Como você avalia o grau de motivação dos trabalhadores da sua Unidade, para utilização do Planejamento Estratégico como ferramenta de Gestão?

- ( ) Ótimo
- ( ) Muito Bom
- ( ) Bom
- ( ) Regular
- ( ) Insuficiente

6) E os trabalhadores da Fiocruz, como você avalia o grau de motivação para a utilização do planejamento estratégico como ferramenta de gestão?

- ( ) Ótimo
- ( ) Muito Bom
- ( ) Bom
- ( ) Regular
- ( ) Insuficiente

7) Quais os principais fatores, em sua opinião que fundamente as respostas anteriores (questão 5 e 6) Justifique: \_\_\_\_\_

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

### **ANEXO 3 (Dirigentes)**

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ

Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP

Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP

#### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIMENTOS**

Prezado (a) Senhor (a),

Você está sendo convidado para participar da pesquisa de levantamento de informações sobre os caminhos da Estratégia na Fiocruz: Uma avaliação do sistema de planejamento e suas interfaces com uma unidade de produção de insumos em saúde - Farmanguinhos, que está sendo realizada pelo aluno Roberto Pierre Chagnon do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Ciência & Tecnologia em Saúde, da ENSP.

Você foi selecionado por fazer parte do corpo de atores da Fiocruz, que possuem vínculo direto com o tema da pesquisa, e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição.

O objetivo geral deste estudo é estabelecer um posicionamento situacional do sistema de planejamento estratégico da Fiocruz, no período de 2001-2005, identificando os caminhos das Estratégias, seu grau de relevância e suas contribuições, aos atores, a uma das unidades de produção da Fiocruz (Farmanguinhos) e principalmente à Instituição, de modo a criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo da saúde.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em atender a um roteiro de entrevista<sup>120</sup> qualitativo sobre alguns pontos relacionados à reflexão estratégica na Fiocruz e em Farmanguinhos e sua interface com o planejamento institucional.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais, guardadas em lugar seguro e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de

---

<sup>120</sup> Termo de consentimento livre e esclarecimentos destinados à dirigentes da Fiocruz.

uma forma que possibilite sua identificação; e procederemos com a simples compilação dos dados para subsidiar o projeto apresentado.

A entrevista será gravada para melhor organizar as informações da pesquisa, porém ao término dessa, as fitas serão destruídas.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Roberto Pierre Chagnon

Av. Brasil, 4365, Manguinhos – Cep: 70058.900

Pavilhão Figueiredo de Vasconcellos – Sala 307

[pierre@fiocruz.br](mailto:pierre@fiocruz.br) – Tel: 3836-2224-Cel: 9965-6155

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

---

Sujeito da Pesquisa

## **ANEXO 4 (Planejadores)**

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ - FIOCRUZ

Escola Nacional de Saúde Pública - ENSP

Comitê de Ética em Pesquisa da ENSP

### **TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIMENTOS**

Prezado (a) Senhor (a),

Você está sendo convidado para participar da pesquisa de levantamento de informações sobre os caminhos da Estratégia na Fiocruz: Uma avaliação do sistema de planejamento e suas interfaces com uma unidade de produção de insumos em saúde - Farmanguinhos, que está sendo realizada pelo aluno Roberto Pierre Chagnon do Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Ciência & Tecnologia em Saúde, da ENSP.

Você foi selecionado por fazer parte do corpo de atores da Fiocruz, que possuem vínculo direto com o tema da pesquisa, e sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a instituição.

O objetivo geral deste estudo é estabelecer um posicionamento situacional do sistema de planejamento estratégico da Fiocruz, no período de 2001-2005, identificando os caminhos das Estratégias, seu grau de relevância e suas contribuições, aos atores, a uma das unidades de produção da Fiocruz (Farmanguinhos) e principalmente à Instituição, de modo a criar e sustentar um desempenho superior no cenário do complexo da saúde.

Sua participação nesta pesquisa consistirá em responder um questionário quantitativo sobre alguns pontos relacionados à reflexão estratégica na Fiocruz e em Farmanguinhos e sua interface com o planejamento institucional.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais, guardadas em lugar seguro e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Os dados não serão divulgados de uma forma que possibilite sua identificação; e procederemos com a simples compilação dos dados para subsidiar o projeto apresentado.

Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar suas dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Roberto Pierre Chagnon

Av. Brasil, 4365, Manguinhos – Cep: 70058.900

Pavilhão Figueiredo de Vasconcellos – Sala 307

[pierre@fiocruz.br](mailto:pierre@fiocruz.br) – Tel: 3836-2224-Cel: 9965-6155

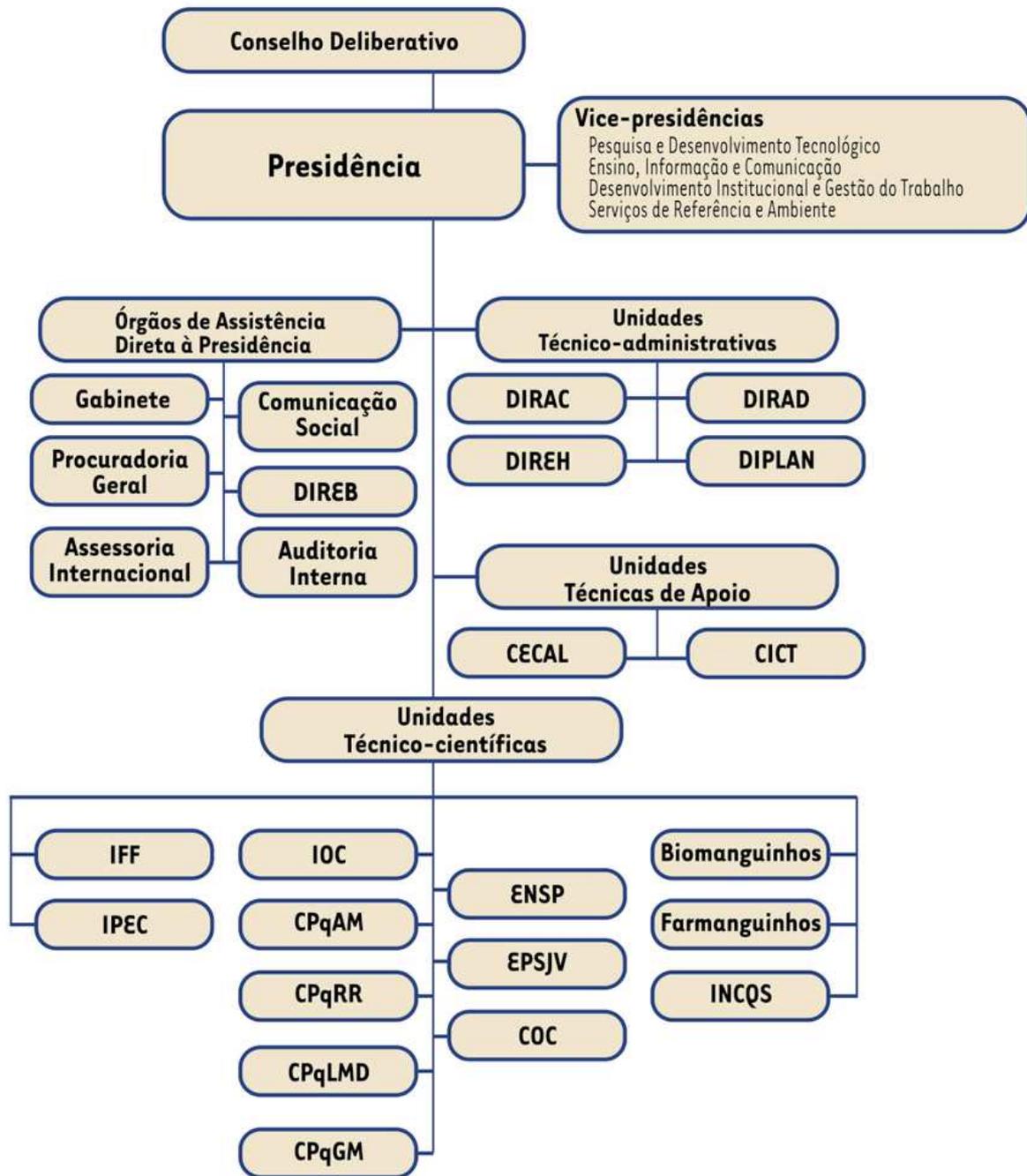
Declaro, que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.

---

Sujeito da Pesquisa

## ANEXO 5

### ORGANOGRAMA FIOCRUZ



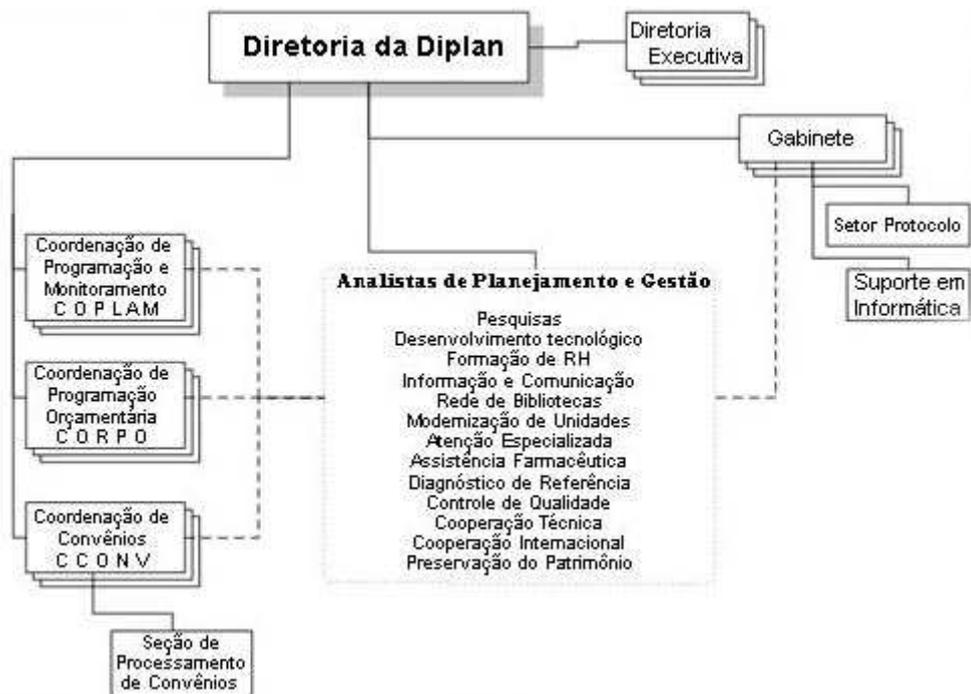
**Biomanguinhos** - Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos  
**CECAL** - Centro de Criação de Animais de Laboratório  
**CICT** - Centro de Informação Científica e Tecnológica  
**COC** - Casa de Oswaldo Cruz  
**CPqAM** - Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães / Recife - PE

**DIRAD** - Diretoria de Administração  
**DIREB** - Diretoria Regional de Brasília  
**DIREH** - Diretoria de Recursos Humanos  
**ENSP** - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca  
**EPSJV** - Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio  
**Farmanguinhos** - Instituto de Tecnologia em Fármacos  
**IFF** - Instituto Fernandes Figueira  
**IOC** - Instituto Oswaldo Cruz  
**INCQS** - Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde  
**IPEC** - Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas

Fonte: Relatório de Atividades da Fiocruz – 2005

## Anexo 6

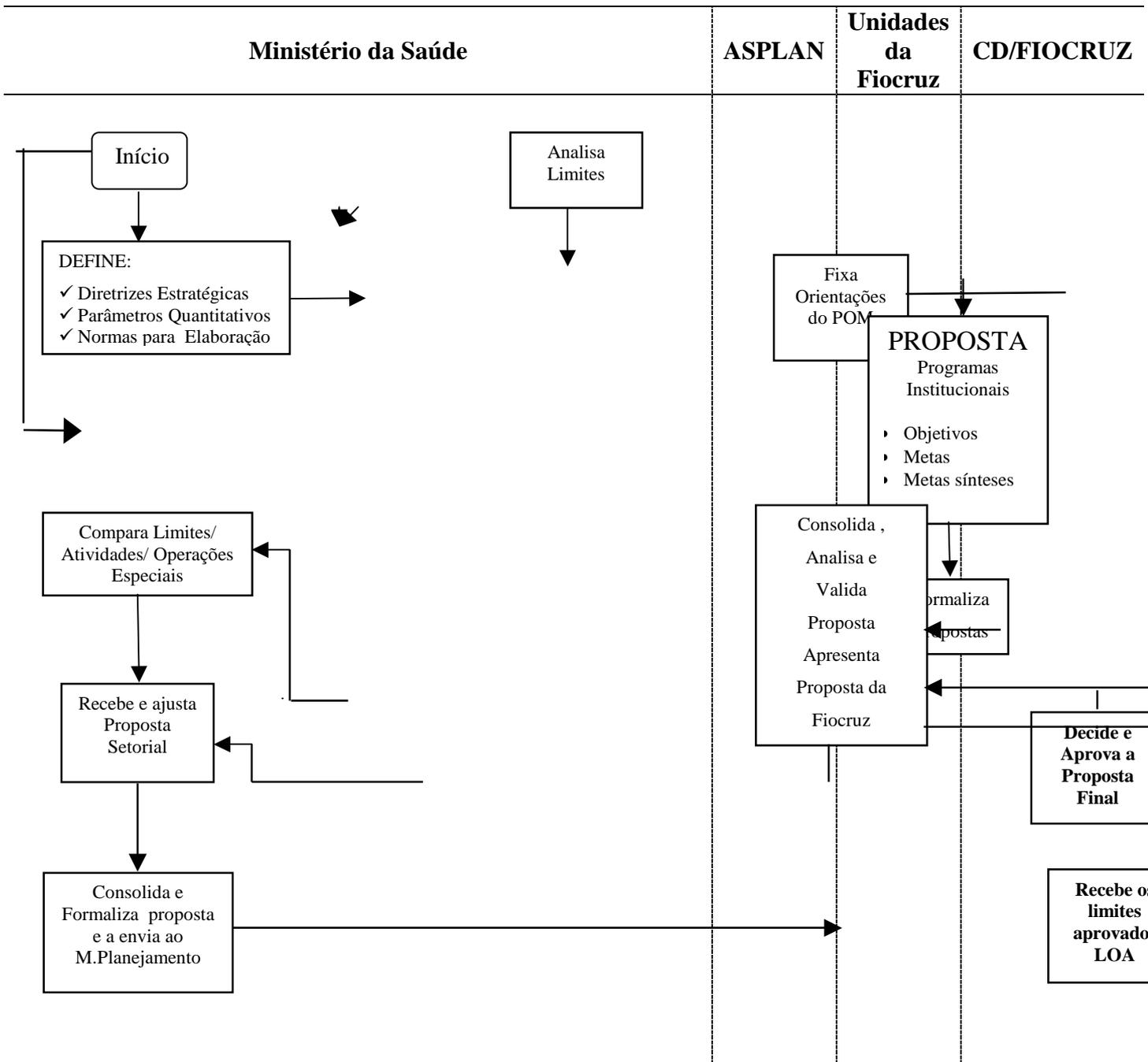
### Proposta da Estrutura Organizacional da Diplan – Abril 2007



Fonte: Diplan, 2007 – sítio

ANEXO 7

Diagrama do fluxo do processo de elaboração da proposta orçamentária na Fiocruz - 2001



Fonte: Elaboração própria, inspirada no MTO 02/MPOG

## ANEXO 8



Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos

### DECRETO Nº 5.233 DE 6 DE OUTUBRO DE 2004.

Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art.84, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004,

#### **DECRETA:**

Art. 1º A gestão do Plano Plurianual, para o quadriênio 2004-2007, orientada segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, é constituída pela gestão estratégica e pela gestão tático-operacional.

§ 1º A gestão estratégica, de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República e em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, compreende o monitoramento, a avaliação e a revisão dos desafios e dos programas prioritários do Plano Plurianual.

§ 2º A gestão tático-operacional, de responsabilidade dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas.

§ 3º Caberá ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordenar os processos de monitoramento, de avaliação e de revisão dos programas e do Plano Plurianual, bem como disponibilizar metodologia, orientação e apoio técnico à gestão tático-operacional.

Art. 2º Para os fins deste decreto, são utilizados os conceitos conforme glossário constante do Anexo.

Art. 3º Os titulares dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, relacionados no [Anexo III da Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004](#), identificarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias, contado da publicação deste Decreto, as unidades administrativas às quais cada programa e cada ação, sob sua responsabilidade, estejam vinculados.

Parágrafo único. Caberá aos órgãos responsáveis pelos programas e ações manter atualizadas no Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União as informações de que trata o caput.

Art. 4º A gestão do programa é de responsabilidade do gerente de programa, que poderá contar com o apoio de gerente-executivo, e a gestão da ação é de responsabilidade do coordenador de ação.

§ 1º O gerente de programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado, e o coordenador de ação é o titular da unidade administrativa à qual se vincula a ação, nos termos do art. 3º.

§ 2º Compete ao gerente de programa:

I - negociar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do programa;

II - monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa;

III - indicar o gerente executivo, se necessário;

IV - buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do programa;

V - gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do programa;

VI - elaborar o plano gerencial do programa, que incluirá o plano de avaliação; e

VII - validar e manter atualizadas as informações do desempenho físico das ações, da gestão de restrições e dos dados gerais do programa, sob sua responsabilidade, mediante alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan.

§ 3º Compete ao gerente-executivo apoiar a atuação do gerente de programa, no âmbito de suas atribuições.

§ 4º Compete ao coordenador de ação:

I - viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações do programa;

II - responsabilizar-se pela obtenção do produto expresso na meta física da ação;

III - utilizar os recursos de forma eficiente, segundo normas e padrões mensuráveis;

IV - gerir as restrições que possam influenciar a execução da ação;

V - estimar e avaliar o custo da ação e os benefícios esperados;

VI - participar da elaboração dos planos gerenciais dos programas; e

VII - efetivar o registro do desempenho físico, da gestão de restrições e dos dados gerais das ações, sob sua responsabilidade, no SIGPlan.

§ 5º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá a periodicidade para o registro das informações no SIGPlan.

Art. 5º Será constituído em cada órgão do Poder Executivo um comitê de coordenação dos programas, com a finalidade de coordenar os processos de gestão para o alcance dos objetivos setoriais, por meio da validação e pactuação dos planos gerenciais de cada programa.

§ 1º Integrarão o comitê de que trata este artigo o Secretário-Executivo do órgão, ou cargo equivalente, como coordenador, o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, ou cargo equivalente, os gerentes de programa e outros titulares de unidades e de entidades vinculadas, indicados.

§ 2º As funções atribuídas ao comitê de que trata o caput poderão ser exercidas por unidade colegiada de coordenação em funcionamento no órgão, desde que observada, na sua composição, o disposto no § 1º deste artigo.

Art. 6º Cada órgão do Poder Executivo deverá criar para cada programa multissetorial, sob sua responsabilidade, um comitê gestor de programa, com a finalidade de monitorar e avaliar o conjunto de suas respectivas ações, por meio do plano gerencial do programa.

§ 1º Integrarão o comitê de que trata este artigo o gerente de programa, os coordenadores de ação e o gerente-executivo, se houver.

§ 2º Para a gestão de programas intra-setoriais, poderão ser constituídos comitês gestores de programa, a critério do órgão responsável pelo programa.

Art. 7º Os temas transversais, quando de interesse da administração pública federal, serão geridos pelas respectivas Câmaras do Conselho de Governo e seus Comitês Executivos, bem assim por grupos de trabalho específicos para esse fim constituídos.

Art. 8º Fica instituído, nos termos do [§ 1º do art. 9º da Lei nº 10.933, de 2004](#), o Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, no âmbito do Poder Executivo, sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, competindo-lhe definir diretrizes e orientações técnicas para seu funcionamento.

§ 1º O Sistema de Avaliação do Plano Plurianual será apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual, a ser instituída no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e por unidade de monitoramento e avaliação de cada Ministério, órgão equivalente ou de cada Secretaria Especial da Presidência da República.

§ 2º Caberá à Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual elaborar propostas de normas e procedimentos gerais, relativos ao monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo, bem como oferecer elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas, com vistas ao alcance dos resultados.

§ 3º A Comissão de que trata este artigo será constituída por representantes de órgãos do Poder Executivo e contará com suporte técnico e administrativo da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

§ 4º À unidade de monitoramento e avaliação, de cada órgão, cabe apoiar a elaboração dos planos gerenciais, o monitoramento e a avaliação dos programas, bem como oferecer subsídios técnicos que auxiliem na definição de conceitos e procedimentos específicos.

§ 5º A Secretaria-Geral da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão definirão, em conjunto, diretrizes para a participação da sociedade civil na avaliação dos programas e do Plano Plurianual.

Art. 9º O plano gerencial do programa, que inclui o plano de avaliação, assim como suas atualizações, será encaminhado pelo gerente de programa ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do SIGPlan.

Art. 10. A Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão coordenarão, em conjunto, o processo de seleção, monitoramento e avaliação dos programas prioritários, em articulação com os demais órgãos do Poder Executivo, podendo definir instrumentos complementares de gestão.

Parágrafo único. A Casa Civil da Presidência da República e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderão, em conjunto, fixar em instrumento formal com órgãos do Poder Executivo, responsáveis pela implementação dos programas prioritários de que trata o caput, as estratégias indispensáveis ao alcance do resultado desses programas.

Art. 11. Observadas as restrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Municípios e o Distrito Federal, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas.

Parágrafo único. Os pactos de concertamento de que trata o caput abrangerão os programas e ações estruturantes para o projeto de desenvolvimento local, que contribuam para os objetivos do Plano Plurianual, e contarão com a participação da sociedade civil.

Art. 12. Os titulares das empresas que integram o orçamento de investimento das empresas estatais e do Ministério da Defesa identificarão, em ato próprio, no prazo de até trinta dias, contado da publicação deste Decreto, os gerentes de programas e os coordenadores de ação, dos programas e ações sob sua responsabilidade, não se aplicando o disposto no caput do art. 3º deste Decreto.

Art. 13. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão deverá manter atualizada a relação dos gerentes e coordenadores de ação de todos os programas e, ainda, mediante ato próprio, estabelecer os calendários e eventos do ciclo de gestão e orientações complementares necessárias ao cumprimento deste Decreto.

Art. 14. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 06 de outubro de 2004; 183º da Independência e 116º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Guido Mantega*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.10.2004

## ANEXO 8 – Continuação

### Anexo

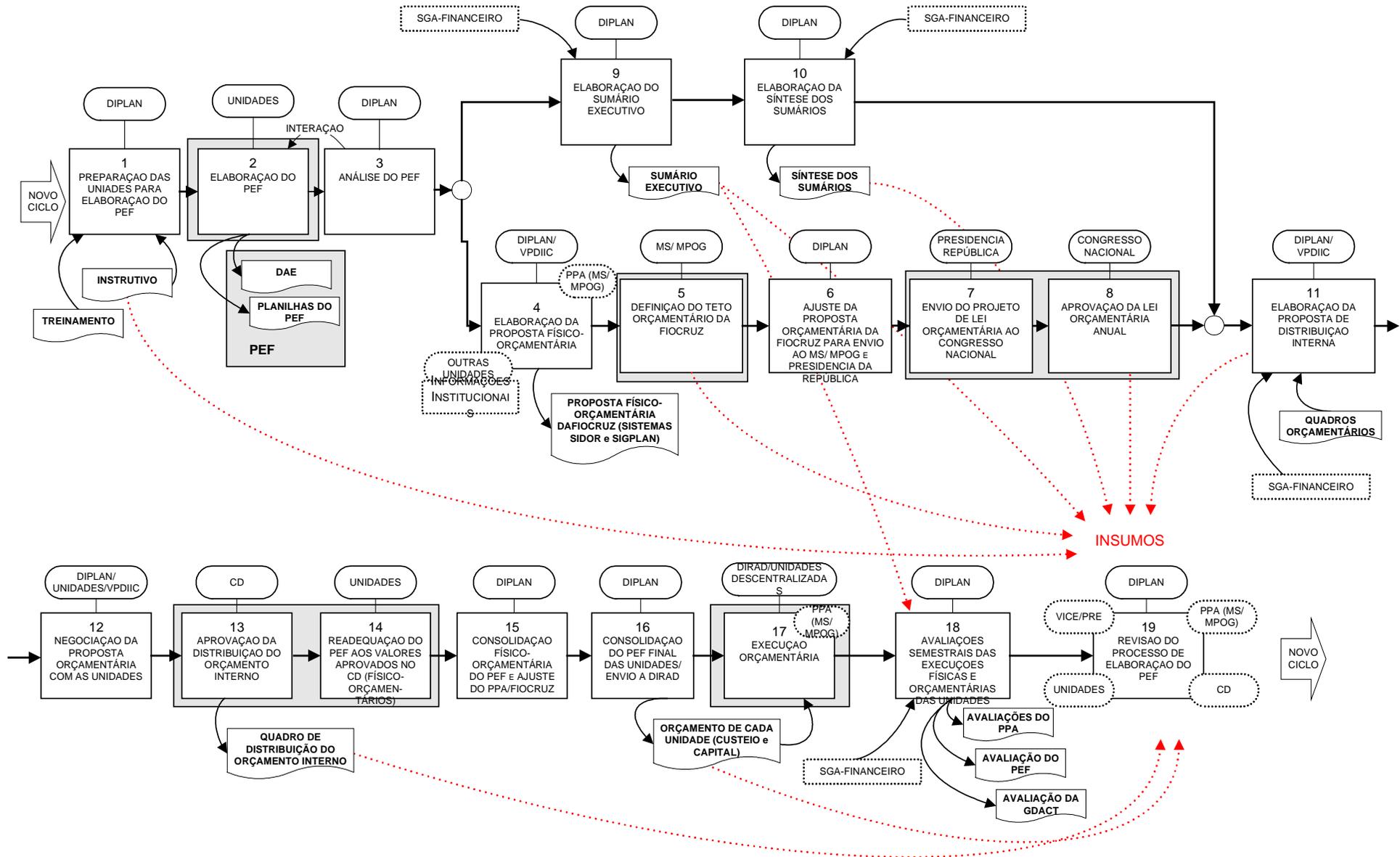
GLOSSÁRIO	
Avaliação de Programas	Processo de coleta e análise sistemáticas de informações sobre características, processos e impactos de um programa, com base em critérios de eficiência, eficácia e efetividade, de forma a gerar recomendações para aperfeiçoar a gestão e a qualidade do gasto público.
Avaliação do PPA	Processo sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos recursos, segundo os critérios de eficiência, eficácia e efetividade, permitindo sua implementação no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e o alcance dos objetivos de governo.
Câmaras de Conselho de Governo	São colegiados criados em ato do Poder Executivo, com a finalidade de formular políticas públicas cujo escopo ultrapasse as competências de um único Ministério. As ações executivas das Câmaras são desenvolvidas por Comitês Executivos, cuja composição e funcionamento são definidos em ato do Poder Executivo.
Cadastro de Programas e Ações do Plano Plurianual e dos orçamentos da União	É o meio de registro das informações relevantes sobre os programas e ações orçamentárias e é composto de um acervo de dados que abrange a programação de médio prazo, consubstanciada no Plano Plurianual, e a programação anual, constante dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos das empresas estatais da União.
Coordenador de Ação	É o responsável pela obtenção do produto (bem ou serviço) que contribui para atender aos objetivos de um programa, executa e monitora uma ou mais ações.
Ciclo de gestão do PPA	Conjunto de eventos integrados que viabilizam o alcance dos objetivos de governo. O ciclo compreende os processos de elaboração da programação, considerando prévio diagnóstico do problema ou demanda da sociedade, a implementação dos programas, o monitoramento, avaliação e revisão deles.
Desafios	São alvos a serem atingidos para promover a estratégia de desenvolvimento proposta no Plano Plurianual. Os desafios são enfrentados por meio da implementação dos programas.
Efetividade	É a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientaram a constituição de um determinado programa, expressa pela sua contribuição à variação alcançada dos indicadores estabelecidos pelo Plano Plurianual.
Eficácia	É a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto.
Eficiência	É a medida da relação entre os recursos efetivamente utilizados para a realização de uma meta para um projeto, atividade ou programa frente a padrões estabelecidos

Elaboração do PPA	Processo de concepção de orientações estratégicas, diretrizes e objetivos estruturados em programas com vistas ao alcance do projeto de Governo.
Estratégia de Desenvolvimento	É a síntese lógica do programa de governo que articula, de forma consistente, o conjunto de políticas públicas - social, econômica, de infra-estrutura, ambiental e regional - com vistas à transformação da sociedade a longo prazo.
Gestão de Programas	Processo composto pelas etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas, visando o alcance de seu objetivo e contribuindo para o alcance da estratégia de desenvolvimento do Plano Plurianual.
Implementação de Programas	Processo estruturado que articula diversos tipos de recursos (materiais, humanos, financeiros, informacionais e institucionais) para a execução das metas físicas das ações que compõem o programa e o alcance de seus objetivos.
Monitoramento de Programas	Processo de acompanhamento da execução das ações do programa visando à obtenção de informações para subsidiar decisões, bem como a identificação e a correção de problemas.
Monitoramento do PPA	Processo contínuo de acompanhamento da implementação do Plano Plurianual, referenciado na estratégia de desenvolvimento e nos desafios, que objetiva subsidiar a alocação dos recursos, identificar e superar restrições sistêmicas, corrigir rumos, sistematizar elementos para subsidiar os processos de avaliação e revisão, e, assim, contribuir para a obtenção dos resultados globais desejados.
Órgão Público	Unidade organizacional instituída para o desempenho de funções estatais por meio de seus agentes. São unidades integrantes da estrutura da administração direta e da administração indireta da União.
Pacto de Concertamento	Processo de planejamento e gestão integrados e compartilhados pelos três entes da Federação e a sociedade, que busca a convergência de prioridades e a sincronização de ações, como forma de apoiar a implementação de um projeto de desenvolvimento regional articulado à estratégia nacional de desenvolvimento que orientou a elaboração do PPA 2004-2007.
Plano gerencial	Plano gerencial é o instrumento que orienta a implementação, monitoramento, avaliação e revisão de cada programa, subsidia os processos de tomada de decisão e estabelece os compromissos entre os diversos atores que interagem para o alcance de seu objetivo.
Programa	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.

Programa Intra-Setorial	Programa que possui ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão.
Programa Multisetorial	Programa que tem pelo menos uma ação de unidade administrativa de órgão diverso ao que detém a responsabilidade pelo programa.
Programa Unissetorial	Programa que possui todas as ações de responsabilidade de uma única unidade administrativa do mesmo órgão, seja da administração direta ou indireta.
Programa Prioritário	Programa de elevado impacto na estratégia de desenvolvimento do governo, devendo contar com gestão diferenciada, conforme proposto no anexo das metas e prioridades da Lei de Diretrizes Orçamentárias.
Revisão do PPA	Processo de adequação do Plano Plurianual às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de programa, resultante dos processos de monitoramento e avaliação.
Sub-Região	Grupo de municípios organizados a partir de um projeto de desenvolvimento local.
Temas Transversais	Temas que envolvem valores e conceitos que devem ser considerados na ação de governo, tais como direitos humanos, meio ambiente, gênero, raça e etnias.
Unidade Administrativa	Unidade organizacional subordinada ou vinculada a órgão da administração pública, conforme sua estrutura organizacional.

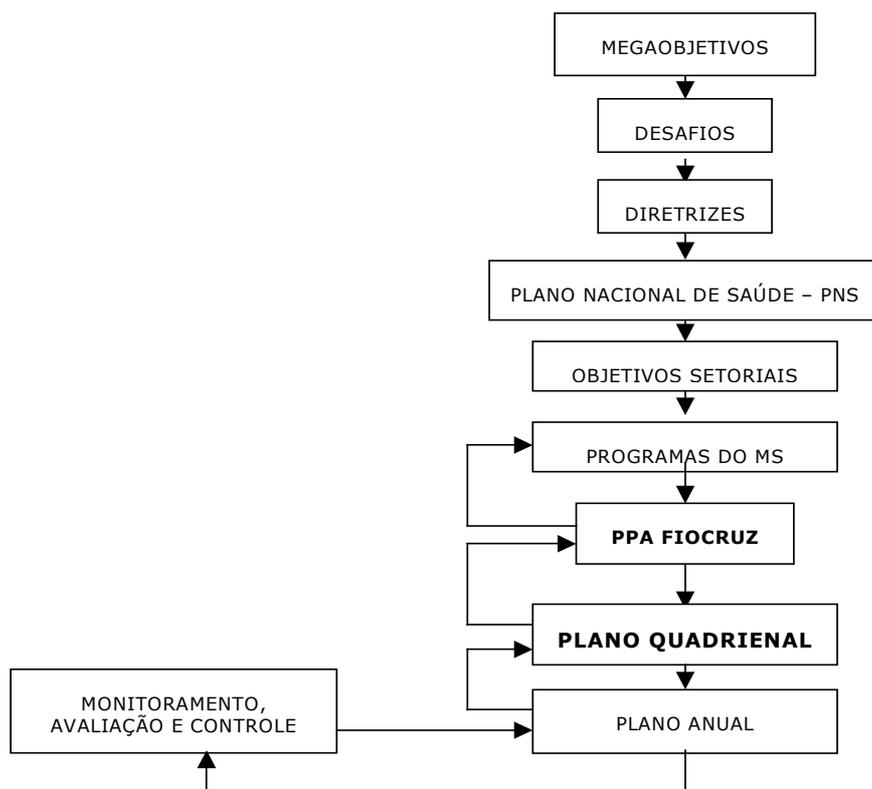
# ANEXO 9

## FLUXOGRAMA DO PEF



## ANEXO 10

### MODELO DE PLANEJAMENTO DA FIOCRUZ -2005-2008

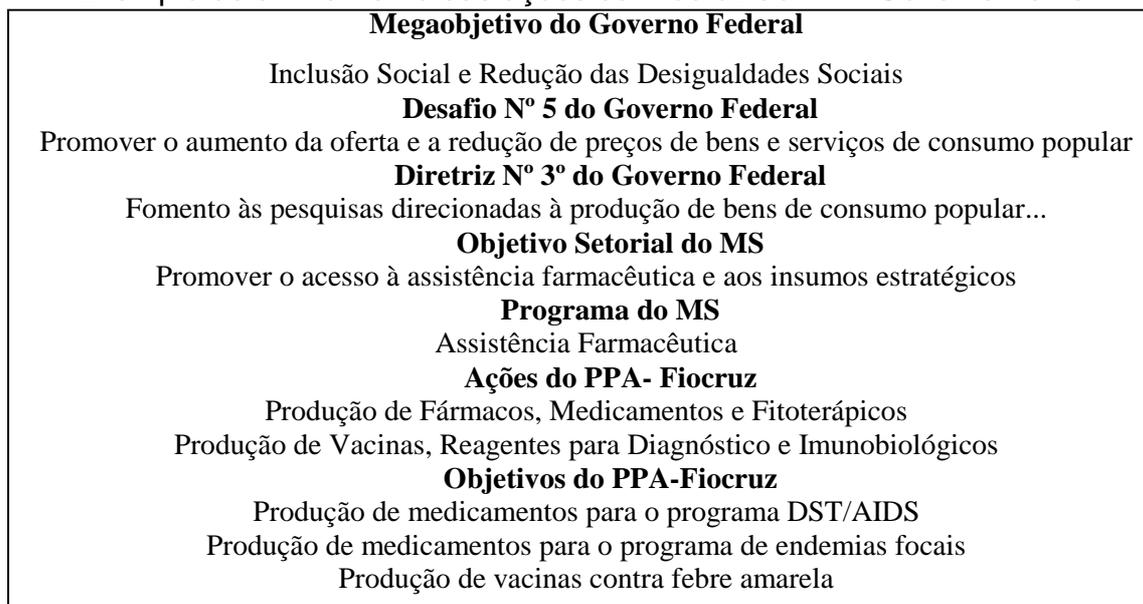


(Fonte: Fiocruz/Diplan, 2005)

## Anexo 11

### A árvore do PPA da Fiocruz

Exemplo de alinhamento das ações da Fiocruz ao PPA Governamental



Fonte: Fiocruz, 2005:10

## ANEXO 12

### Exemplo de alinhamento Interno por Objetivos (Programa, Ação, Objetivo Corporativo)

Planejamento Estratégico - FIOCRUZ - 2005 / Versão: 3.00.62 / Usuário: ALEXANDER DA SILVA NEVES - [bsccad\_009 - Detalhar Plano Anual]

Plano Anual	Responsável	Peso	Ranking	Período Criação	Ano Criação	Período Término	Ano Término
PA FAR 2005	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 11PE - Adequação da Planta Industrial de Fármacos em Jacarepaguá.	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0001 - Adequação da Planta Industrial do Complexo de Produção de Medicamentos em Jacarepaguá	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 2000 - Administração da Unidade-Custeio	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0005 - Gestão administrativa.	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 2522 - Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0013 - Produção de fármacos, medicamentos e fitoterápicos	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 6179 - Disseminação de Informação de Ciência e tecnologia em Saúde	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0020 - Disponibilização de inf. técnico-científicas instít. em meios impressos, digitais e audiovisuais	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 6180 - Consolidação da Atuação Internacional do Ministério da Saúde	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0022 - Cooperação com países e com organismos de cooperação técnica ou financeira internacional	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 7674 - Modernização de Unidades de Saúde da FioCruz	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0041 - Desenvolvimento das áreas de Comunicação e Informática visando o apoio à gestão da Unidade	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 8315 - Desenvolvimento Tecnológico e Inovações em Saúde	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0052 - Desenvolvimento tecnológico de fármacos, biofármacos e medicamentos	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 8541 - Formação de RH em Educação Profissional e de Pós-Graduação Stricto e Lato Sensu, em Saúde	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0114 - Formação discente em nível de pós "SS" em Tecnologia de Insumos Estratégicos.	Núbia Boechat	50,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0120 - Qualificação em Serviço.	Núbia Boechat	50,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005

26/02/2007 09:45

(Fonte: Diplan, 2007,23)

### Exemplo de alinhamento interno por Projetos (PJ) e Processos (PC) – (Programa, Ação, Objetivo Corporativo e Projetos e Processos)

Planejamento Estratégico - FIOCRUZ - 2005 / Versão: 3.00.62 / Usuário: ALEXANDER DA SILVA NEVES - [bsccad\_009 - Detalhar Plano Anual]

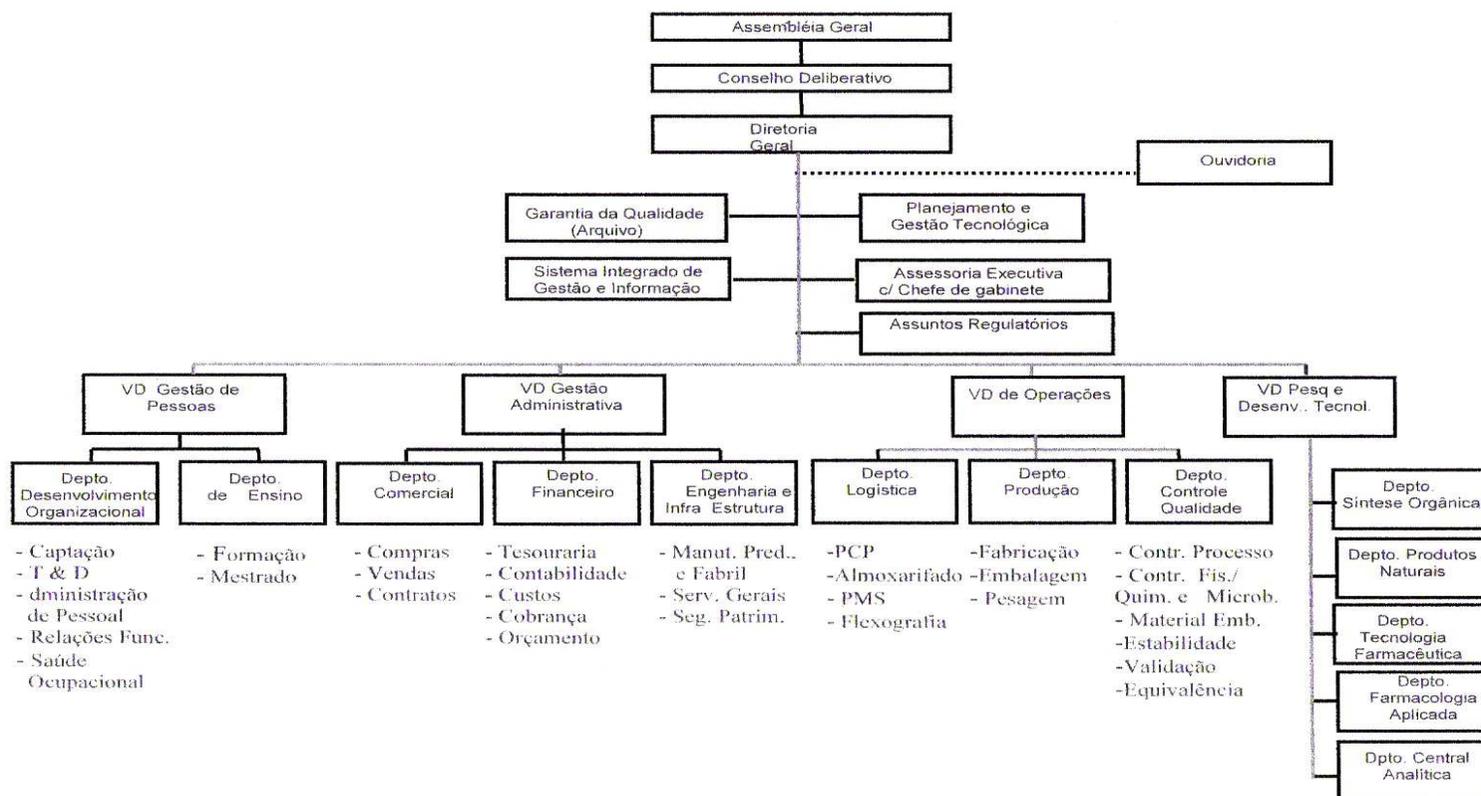
Plano Anual	Responsável	Peso	Ranking	Período Criação	Ano Criação	Período Término	Ano Término
PA FAR 2005	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 11PE - Adequação da Planta Industrial de Fármacos em Jacarepaguá.	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0001 - Adequação da Planta Industrial do Complexo de Produção de Medicamentos em Jacarepaguá	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 2000 - Administração da Unidade-Custeio	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0005 - Gestão administrativa.	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 2522 - Produção de Fármacos, Medicamentos e Fitoterápicos	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0013 - Produção de fármacos, medicamentos e fitoterápicos	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0001 - Produção de Anti-Hipertensivo	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0007 - Produzir Antiviróticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0008 - Produzir Antianêmicos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0009 - Produzir Antigotosos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0010 - Produzir Antidepressivos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0001 - Produção penicilínicos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0011 - Produzir Anticonvulsivante	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0012 - Produzir Antimicóticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0013 - Produzir Antiácidos e Antilúcerosos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0014 - Produzir Antimaláricos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0015 - Produzir Antineurolepticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0016 - Produzir Antidiabéticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0017 - Produzir Hansenostáticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0018 - Produzir Hormônios	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0019 - Produzir Ansiolíticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0020 - Produzir Antiinflamatórios Anti-reumáticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0021 - Produzir Antiparasitários	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0022 - Produzir Antiartríticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0023 - Produzir Tuberculostáticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0024 - Produzir Diuréticos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0025 - Produzir Anti-helmínticos do trato- gastrointestinal	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0026 - Produzir Antifúngicos tópicos-assoc.	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0027 - Produzir Analgésicos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0028 - Produzir Glicocorticóides sistêmicos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0029 - Produzir Detabulocadores simples	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0030 - Produzir vitaminas e sais minerais	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0031 - Produzir Rítampicinas	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0032 - Produzir Trimetoprima em assoc. c/ sulfas	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0033 - Produzir Antianêmicos simples	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0034 - Produzir classe das Tetracilinas	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
PC 0035 - Produzir medicamentos	Núbia Boechat	3,23	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 6179 - Disseminação de Informação de Ciência e tecnologia em Saúde	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0020 - Disponibilização de inf. técnico-científicas instít. em meios impressos, digitais e audiovisuais	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
AC 6180 - Consolidação da Atuação Internacional do Ministério da Saúde	Núbia Boechat	12,50	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005
OB 0022 - Cooperação com países e com organismos de cooperação técnica ou financeira internacional	Núbia Boechat	100,00	Prioridade Alta	1º Trimestre	2005	4º Trimestre	2005

26/02/2007 09:51

(Fonte: Diplan, 2007,24)

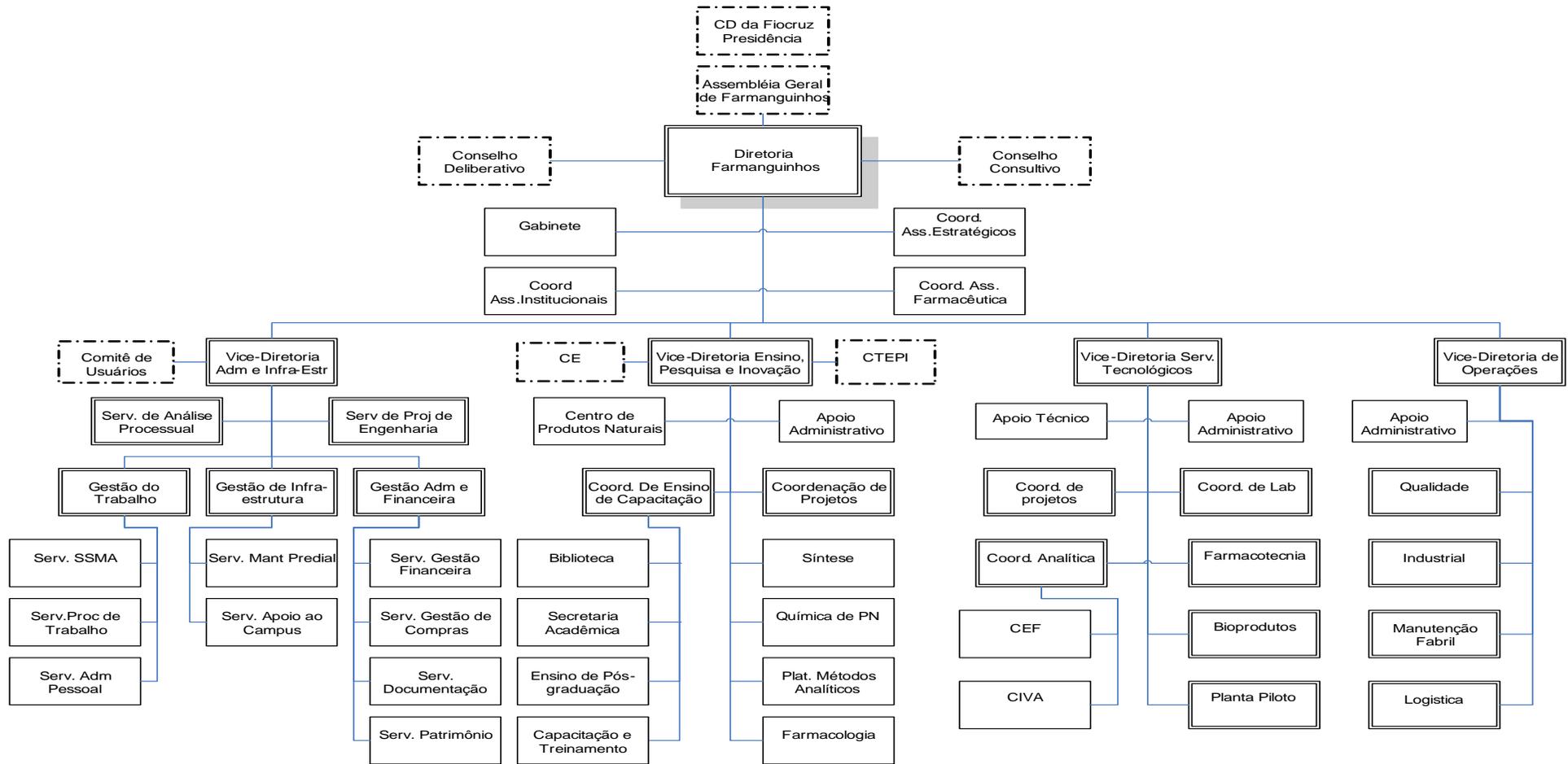
## ANEXO 13

### Estrutura Organizacional de Farmanguinhos – Gestão 2003-2005



## ANEXO 14

### Proposta de Estrutura Organizacional de Farmanguinhos – Gestão 2006-2009



Fonte: Farmanguinhos/2006