

**ESTUDO SOBRE PRÁTICAS DE GESTÃO  
POR RESULTADOS EM INSTITUIÇÕES  
PÚBLICAS: os casos da Fiocruz, Embrapa,  
Anvisa e Hospital Geral de Bonsucesso**

**Cristiane Teixeira Sendim**

**2004**

**Cristiane Teixeira Sendim**

**Estudo sobre as Práticas de Gestão por Resultados em Instituições  
Públicas: os casos da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, Empresa  
Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, Agência Nacional  
de Vigilância Sanitária - ANVISA e Hospital Geral de Bonsucesso -  
HGB**

Dissertação apresentada como requisito de avaliação  
no Mestrado Profissional em Gestão de Ciência e  
Tecnologia em Saúde

Orientador

Prof. Dr. José Mendes Ribeiro

RIO DE JANEIRO  
RIO DE JANEIRO - BRASIL

2004

Ao meu Pai e minha Mãe,

por me guiarem e servirem de exemplo de vida;

Aos meus mestres,

Pela inspiração e força nos momentos de fraqueza;

**OFEREÇO**

Aos meus familiares e amigos que compartilham comigo a grande jornada da vida;

**DEDICO**

## AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos ao meu orientador, que incentivou a participação nesta jornada de conhecimentos, compartilhando suas idéias e reflexões e possibilitando assim o aperfeiçoamento técnico-especializado. Agradeço também ao Diretor de Administração e a todos os meus colegas de trabalho que contribuíram com aportes intelectuais e discussões técnicas, de grande valia para a elaboração do trabalho.

Às Instituições, tenho a agradecer, inicialmente, à Fundação Oswaldo Cruz pela criação e, principalmente, pelo financiamento do mestrado profissional, inovação que trará certamente ótimos resultados para o aperfeiçoamento da sua gestão, à Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, à Agência Nacional de Vigilância Sanitária e ao Hospital Geral de Bonsucesso pela oportunidade de visitar as suas dependências e entrevistar os seus especialistas, bem como pelas informações disponibilizadas para a pesquisa,

## LISTA DE SÍMBOLOS

ABOP – Associação Brasileira de Orçamento Público

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AE – Ação Estratégica

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BACEN – Banco Central do Brasil

BSC – Balanced Score Card, método utilizado no Modelo de Gestão Estratégica da Embrapa para o desenho de indicadores de desempenho

CONFAZ – Conselho Nacional de Política Fazendária

DAE – Documento de Análise Estratégica que acompanha o PEF Fiocruz

DAS – Cargos comissionados de direção e assessoramento superior no Poder Executivo

DIPLAN – Diretoria de Planejamento Estratégico da Fiocruz

DIRAD – Diretoria de Administração da Fiocruz

DIRAC – Diretoria de Administração do Campus da Fiocruz

DIREH – Diretoria de Recursos Humanos da Fiocruz

DSQ – Documento Sintético Qualitativo que acompanha o PO&M Fiocruz

EBCT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

ENAP – Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Far-Manguinhos – Instituto de Tecnologia em Fármacos, unidade finalística da Fiocruz

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

HGB – Hospital Geral de Bonsucesso

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDI – Índice de Desempenho Institucional da Embrapa

IFF – Instituto Fernandes Figueira

INCA – Instituto Nacional do Câncer

IPEA – Fundação Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPEC – Instituto de Pesquisas Clínicas Evandro Chagas

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MG – Metas Globais

MGE – Modelo de Gestão Estratégica

MINISTÉRIO – órgão que compõe a esfera administrativa do Governo e organizado estruturalmente conforme a orientação do Presidente da República, localizado em Brasília, exemplos: Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NAEST – Núcleo de Assessoramento à Gestão Estratégica da Anvisa

NPM – New Public Management, ou, Nova Administração Pública

ONU – Organização das Nações Unidas

PBO – *Performance Based Organization*, ou seja, Organizações baseadas na performance (resultados)

PDCA – Ciclo de gestão: Plan (planejar), Do (executar), Check (checar/ verificar) e Act (agir/corrigir rumos)

PDE – Plano Diretor

PDU – Plano Diretor da Unidade

PD&I – Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação

PDTIS – Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Insumos para a Saúde

PDTSP – Programa de Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde Pública

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PEF – Plano Estratégico da Fiocruz

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PO&M – Plano de Objetivos e Metas da Fiocruz

PPA – Plano Plurianual

PQ 2001-2005 – diretrizes para a formulação do Plano Quadrienal 2001-2005

Procuradoria – Procuradoria Federal da Fiocruz

SAAD/RH – Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Resultados do Desempenho Individual da Embrapa

SAPRE – Sistema de Avaliação e Premiação por Resultados da Embrapa

SAU – Sistema de Avaliação de Unidades da Embrapa

SEG – Sistema Embrapa de Gestão

SEP – Sistema Embrapa de Planejamento

SFC – Secretaria Federal de Controle

SGE – Secretaria de Gestão Estratégica da Embrapa

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SICAF – Sistema de Cadastramento de Fornecedores do Governo Federal

SIDOR – Sistema Integrado de Dados Orçamentários

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual

SOF – Secretaria de Orçamento Federal, subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SPA – Secretaria de Planejamento e Avaliação do Ministério de Orçamento e Gestão

SPI – Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico, subordinada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

SPOA – Secretaria de Planejamento, Orçamento e Administração

SRF – Secretaria da Receita Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

TCU – Tribunal de Contas da União



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Benefícios e problemas das práticas de gestão adotadas nos países .....	20
Quadro 2 Práticas da reforma gerencial brasileira segundo variáveis de gestão por resultados .....	21
Quadro 3 Marcos do Planejamento Público no Brasil no período de 1947-2004 . .....	24
Quadro 4 Alterações na estrutura programática em função do Decreto 2829/98 .....	31
Quadro 5 Opções estratégicas e macro-objetivos do PPA 2000-2003 .....	41
Quadro 6 Estratégias, Mega-objetivos, diretrizes e desafios do PPA 2004-2007 .....	63
Quadro 7 Distribuição dos programas PPA 2004-2004 quanto a natureza .....	70
Quadro 8 Dificuldades para implantação nova cultura do planejamento, orçamento e gestão .....	77
Quadro 9 Problemas de Concepção do PPA 2000-2003 .....	78
Quadro 10 Sugestões para aperfeiçoamento do PPA 2000-2003 .....	79
Quadro 11 Ações sem recursos PPA 2004-2007 .....	80
Quadro 12 Objetivos comuns da Embrapa associados aos indicadores .....	167
Quadro 13 Linha estratégica O Cliente em foco .....	175
Quadro 14 Descrição dos objetivos da Roda de Gestão .....	176
Quadro 15 Elementos do Subprograma do Programa Gestão Viva .....	179-180

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Metodologia de construção PPA 2000-2003 .....	37
Figura 2	Fatores que influenciaram a construção PPA 2000-2003 .....	40
Figura 3	Etapas da Avaliação do PPA 2000-2003 .....	45
Figura 4	Construção de um programa com base em problemas .....	47
Figura 5	Tipos de Programas .....	48
Figura 6	Evolução Orçamento Aprovado e Executado Fiocruz .....	91
Figura 7	Evolução dos Recursos Orçamentários Totais Fiocruz .....	92
Figura 8	Comparação recursos orçamentários executados e dos projetos de pesquisa FIOCRUZ .....	93
Figura 9	Evolução Recursos Orçamentários Executados Embrapa .....	100
Figura 10	Comparação Recursos Orçamentários Executados e projetos de pesquisa da Embrapa .....	100
Figura 11	Evolução dos Recursos Orçamentários Totais da Anvisa .....	106
Figura 12	Percentual de alcance de metas do contrato de gestão Anvisa .....	107
Figura 13	Evolução dos Recursos Orçamentários Totais HGB .....	114
Figura 14	Evolução dos Recursos Orçamentários Totais executados pelas Instituições....	118
Figura 15	Quantidade de indicadores não apurados no período 2000-2002 .....	122
Figura 16	Participação das Instituições no PPA 2000-2003 e 2004-2007 .....	127
Figura 17	Quantidade de indicadores dos programas das Instituições no PPA .....	129
Figura 18	Percentual de aderência das Instituições à lógica de definição de metas e prioridades .....	146
Figura 19	Percentual de aderência das Instituições ao princípio do planejamento por programas .....	150
Figura 20	Modelo de Gestão Estratégica da Embrapa .....	166
Figura 21	Programa de Gestão Estratégica proposto .....	188

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Frequência por gênero .....	134
Tabela 2	Frequência por posição institucional .....	134
Tabela 3	Frequência por Instituição .....	134
Tabela 4	Participação e compromisso com o planejamento .....	135
Tabela 5	Estímulo à inovação em gestão .....	135
Tabela 6	Expectativa de expansão das atividades .....	136
Tabela 7	Indicadores e avaliação dos resultados e distribuição orçamentária .	137
Tabela 8	Impacto recursos externos .....	138
Tabela 9	Legislação de compras e pessoal e controle de custos .....	138
Tabela 10	Conhecimento e Confiança no PPA .....	139
Tabela 11	Impacto do modelo PPA nas Instituições .....	140

## LISTA DE ANEXOS

Anexo I	Lei 8173 de 30/01/91 .....	192-194
Anexo II	Lei 9276 de 09/05/96 .... ..	195-196
Anexo III	Decreto 2829 de 29/10/98 .....	197-199
Anexo IV	Portaria 42 de 14/04/99 .....	200-203
Anexo V	Lei 9989 de 21/07/00 .....	204-206
Anexo VI	Lei 101 de 04/05/00 .....	207-237
Anexo VII	Lei 10180 de 06/02/01 .....	238-249
Anexo VIII	Exemplos de Programas PPA 2000-2003 .....	250-256
Anexo IX	Lei 10933 de 11/08/04 .....	257-261
Anexo X	Decreto 5233 de 06/10/04 .....	262-268
Anexo XI	Relação de todos os Programas PPA 2004-2007 .....	269-286
Anexo XII	Definição das funções na Fiocruz .....	287-292
Anexo XIII	Organograma Fiocruz .....	293
Anexo XIV	Organograma Embrapa .....	294
Anexo XV	Definição das funções na Embrapa .....	295
Anexo XVI	Definição das funções na Anvisa .....	296
Anexo XVII	Organograma Anvisa .....	297
Anexo XVIII	Organograma HGB .....	298
Anexo XIX	Relação dos Programas PPA 2000-2003 das Instituições .....	299-300
Anexo XX	Relação dos Programas PPA 2004-2007 das Instituições .....	301-302

## RESUMO

SENDIM, Cristiane Teixeira. **ESTUDOS SOBRE PRÁTICAS DE GESTÃO POR RESULTADOS EM INSTITUIÇÕES PÚBLICAS: OS CASOS DA FIOCRUZ, EMBRAPA, ANVISA E HGB.** RIO DE JANEIRO: ENSP, 2004. 302p. (Dissertação – Mestrado Profissional)

O PPA, Plano Plurianual, é o principal instrumento de planejamento governamental com vigência de quatro anos, duração coincidente com o mandato presidencial, sendo por meio dele que o plano de governo se concretiza na tentativa de atender a todos os anseios da sociedade brasileira. Seus princípios, diretrizes e orientações vão ao encontro do espírito das reformas administrativas adotadas em diversos países, e deveriam permear as instituições públicas, estimulando-as a inovar na sua gestão cotidiana. Nesse sentido, este estudo se propôs a verificar a inserção de quatro instituições públicas brasileiras, Fiocruz, Embrapa, Anvisa e HGB no Plano Plurianual, considerando seus respectivos arranjos institucionais e práticas de gestão. Partindo da metodologia adotada pelo Plano Plurianual em sua terceira edição, buscou observar a aderências das Instituições ao planejamento por programas e a forma como este planejamento impacta os processos e resultados institucionais. As avaliações anuais do PPA assim como das Instituições foram observadas, visando pesquisar as capacidades de integração e articulação das áreas de planejamento, orçamento e gestão nas Instituições, na perspectiva do programa como elemento integrador. A questão principal da pesquisa foi analisar o planejamento institucional, a gestão operacional e o PPA das Instituições à luz dos conceitos introduzidos pelo PPA governamental do período de 2000 a 2003 e 2004 a 2007, o que possibilitou observar as práticas de gestão por resultados adotadas nas Instituições e verificar se sua fonte originou no PPA ou em suas próprias experiências na busca da implementação de uma gestão por resultados na administração pública.

Palavras-chaves: planejamento, Plano Plurianual, praticas de gestão, gestão por resultados

## ABSTRACT

SENDIM, Cristiane Teixeira. **A STUDY OF MANAGEMENT BY RESULTS PRACTICES IN PUBLIC INSTITUTIONS: FIOCRUZ, EMBRAPA, ANVISA AND HGB CASES.** RIO DE JANEIRO: ENSP, 2004. 302p. (Dissertation – Professional Mastership)

The Pluriannual Plan (PPA – Plano Plurianual) is the main instrument for governmental planning. It is valid for four years, such as the length of the presidential mandate. Through the PPA the Government turns its plans into real actions, aiming to supply the needs of Brazilian society. The Plan is based on principles, directives and orientations, which follow the guiding lines of the administrative reforms accomplished in many countries, and it should inspire public institutions, in terms of renewing ordinary management practices. In this way, the present study intends to analyze the participation of four Brazilian public institutions – Fiocruz, Embrapa, Anvisa and HGB – in the Pluriannual Plan, considering their respective institutional characteristics and individual management practices. Taking the methodology adopted for the third edition of the PPA as a starting point, the study observed how did these Institutions developed programs in order to cope with the the defined plans, and also, in what way do these plans impact institutional processes and outcomes. The annual evaluations of the PPA, as well as those of the mentioned Institutions' were examined, so that to assess the ability of their planning, budget and managing areas for developing actions towards integration and articulation, considering the program as an integranting element. The research main objective was to analyze the institutional planning, the operational management and the PPA of the Institutions, from the point of view of the concepts introduced by the governmental PPA of both periods, from 2000 to 2003, and from 2004 to 2007. Therefore, it was possible to observe the management by results practices that were adopted in the Institutions, and to verify whether it was the PPA or their own experiences that have built the basis for the implementation process of the management by results practice in the public administration.

Key words: planning, Pluriannual Plan, management practices, management by results

## SUMÁRIO

Resumo .....	xi
Abstract .....	xii
1 INTRODUÇÃO .....	1
2 REFORMA DO ESTADO .....	4
2.1 GERAÇÕES DE REFORMAS DO ESTADO .....	5
2.2 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	6
2.3 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO .....	7
2.3.1 Reforma Burocrática da Administração Pública .....	7
2.3.1.1 Departamento Administrativo do Serviço Público .....	9
2.3.1.2 Decreto-Lei n° 200/67 .....	10
2.3.1.3 A Constituição Federal de 1988 .....	11
2.3.1.4 Plano Diretor da Reforma do Estado .....	12
2.4 GESTÃO POR RESULTADOS .....	17
3 PLANEJAMENTO PÚBLICO .....	23
3.1 MARCOS DO PLANEJAMENTO .....	23
3.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PLANO PLURIANUAL .....	25
3.3 O PRIMEIRO PPA 1991-1995 .....	26
3.4 O SEGUNDO PPA 1996-1999 .....	27
3.5 MARCO TEÓRICO E NORMATIVO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICOS .....	29
3.6 O TERCEIRO PPA 2000-2003 .....	32
3.6.1 Estrutura .....	32
3.6.2 Composição .....	34
3.6.3 Princípios .....	35
3.6.3.1 Visão Estratégica .....	35
3.6.3.2 Orientação por programas .....	35
3.6.3.3 Gerenciamento e monitoramento de informações .....	35
3.6.3.4 Seletividade .....	36
3.6.3.5 Avaliação .....	36
3.6.4 Metodologia de Construção .....	36
3.6.4.1 Preparação .....	37
3.6.4.1.1 Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento 2000/2007 .....	37
3.6.4.1.2 Cenários prospectivos de médio e longo prazo .....	38
3.6.4.1.3 Inventário de Programas .....	38
3.6.4.1.4 Manuais de Procedimento .....	38
3.6.4.1.5 Sistemas de Informação .....	38
3.6.4.1.6 Capacitação .....	39
3.6.4.2 Elaboração .....	39
3.6.4.2.1 Construção da base estratégica .....	39
3.6.4.2.2 Mobilização dos atores .....	42
3.6.4.2.3 Construção e validação dos programas .....	42
3.6.4.3 Aprovação .....	43
3.6.4.4 Implantação e execução .....	43
3.6.4.5 Avaliação .....	43

3.7 PROGRAMAS .....	45
3.7.1 Conceito .....	45
3.7.2 Elaboração .....	46
3.7.2.1 Tipos .....	47
3.7.2.2 Denominação .....	48
3.7.2.3 Objetivo .....	48
3.7.2.4 Público-alvo .....	49
3.7.2.5 Justificativa .....	49
3.7.2.6 Unidade Responsável .....	49
3.7.2.7 Multissetorialidade .....	49
3.7.2.8 Horizonte Temporal .....	50
3.7.2.9 Valor .....	50
3.7.2.10 Indicador .....	50
3.7.2.11 Ações .....	50
3.8 GESTÃO POR PROGRAMAS .....	52
3.8.1 Natureza .....	52
3.8.2 Dimensões da ação gerencial .....	53
3.8.3 Plano Gerencial .....	54
3.8.4 Gerente de Programa .....	55
3.8.5 Monitoramento .....	56
3.8.6 Gestão Intensiva dos programas estratégicos .....	57
3.9 O QUARTO PPA 2004-2007 .....	58
3.9.1 Modelo de Planejamento .....	58
3.9.2 Estrutura .....	60
3.9.3 Composição .....	60
3.9.4 Premissas .....	60
3.9.4.1 Seletividade .....	61
3.9.4.2 Progressividade .....	61
3.9.4.3 Adequação à natureza e especificidade das organizações .....	61
3.9.5 Metodologia de Construção .....	61
3.9.5.1 Base estratégica .....	62
3.9.5.2 Programação .....	64
3.9.5.3 Gestão do Plano .....	64
3.9.5.4 Monitoramento do Plano .....	65
3.9.5.5 Avaliação do Plano .....	66
3.9.5.6 Revisão do Plano .....	68
3.9.5.7 Financiamento do Plano .....	68
3.10 PROGRAMAS .....	68
3.10.1 Mobilização dos atores .....	70
3.10.2 Gestão dos Programas .....	71
3.10.2.1 Instrumentos de gestão dos programas .....	74
4 CONSIDERAÇÕES SOBRE PPA 2000-2003 E 2004-2007 .....	76
5 AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PESQUISADAS .....	83
5.1 Fundação Oswaldo Cruz .....	83
5.2 Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária .....	97
5.3 Agência Nacional de Vigilância Sanitária .....	104
5.4 Hospital Geral de Bonsucesso .....	110
6 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INSTITUIÇÕES .....	117
7 O PLANO PLURIANUAL E AS INSTITUIÇÕES PESQUISADAS ..	120



7.1 Aspectos do PPA 2000-2003 .....	120
7.2 Aspectos do PPA 2004-2007 .....	127
8 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	130
8.1 Análise .....	133
8.1.1 Planejamento Institucional .....	134
8.1.2 Gestão Operacional .....	137
8.1.3 Plano Plurianual .....	139
9 RESULTADOS .....	141
9.1 Planejamento nas Instituições .....	141
9.1.1 Documento Principal na Fiocruz .....	141
9.1.2 Documento Principal na Embrapa .....	142
9.1.3 Documento Principal na Anvisa .....	142
9.1.4 Documento Principal no HGB .....	143
9.2 Itens de Análise .....	143
9.2.1 Metas e Prioridades .....	143
9.2.2 Planejamento por Programas .....	147
9.2.3 Monitoramento .....	150
9.2.4 Avaliação .....	151
9.2.5 Orçamento e Finanças .....	152
9.3 Indicadores Institucionais .....	153
10 PRÁTICAS DE GESTÃO OBSERVADAS .....	159
10.1 Os casos Embrapa, Anvisa e HGB .....	159
10.1.1 Embrapa .....	159
10.1.2 Anvisa .....	170
10.1.3 HGB .....	173
10.2 O caso Fiocruz .....	177
11 CONCLUSÕES .....	182
12 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	189

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado e suas Instituições representam funções essenciais para as sociedades contemporâneas, seja pela legitimidade de existência que possuem outorgada pela própria sociedade, ou pelos efeitos de sua intervenção junto a mercados e ao cotidiano dos indivíduos. Vários são os modelos de gestão experimentados pelos diversos países, porém é certo se afirmar que estes vêm evoluindo e adotando novas práticas na administração pública. Por este motivo, tais modelos são objeto de observações em todo o mundo e particularmente neste estudo, onde pretendemos comentar o movimento da *New Public Management*, a gestão por resultados e aprofundar suas práticas em quatro importantes Instituições Públicas brasileiras.

O modelo burocrático dominante não atende as novas demandas da sociedade, dada a rapidez com que os conhecimentos evoluem no mundo globalizado de hoje, levando o Estado e a sociedade a buscarem novas formas de administração, estimulando a reforma de suas Instituições cada vez mais complexas e exigindo agilidade e flexibilidade nas suas decisões e respostas à sociedade.

Abriu-se, então, na década de 90 um debate sobre a modernização do setor público e da Reforma do Estado no mundo. As reformas foram tratadas diferentemente nos vários países da Europa (Alemanha, Inglaterra e França) e nos Estados Unidos e, em muitos deles, a estrutura de incentivos do setor privado inspirou a reforma do setor público, com a visão de um Estado cada vez mais enxuto tendente a reduzir seus custos e a produzir melhores serviços.

As reformas primam por princípios de eficácia, eficiência, efetividade, transparência e prestação de contas (responsabilização), a fim de que os serviços públicos prestados estejam cada vez mais próximos do que esperam os cidadãos e se estabeleça uma boa governança. Em consequência, um Estado cada vez mais ativo e indutor de políticas econômico-fiscais, sócio-culturais e ambientais.

Destacaremos neste estudo o processo de reforma gerencial pelo qual passa a administração pública brasileira, fortemente influenciado pelas experiências de reformas do Estado implementadas com base nos princípios da NPM. O estudo parte desta abordagem para focar o movimento de reforma do Estado Brasileiro e, posteriormente, a adoção de uma nova concepção de planejamento governamental, o Plano Plurianual.

Desde o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado até os dias de hoje, estes dois conceitos têm sido difundidos e perseguidos pela administração pública brasileira, no sentido de implementar práticas de gestão que modernizassem a estrutura organizacional das Instituições Públicas que compõem o aparelho do Estado. Nesse sentido, é necessário o estabelecimento de arranjos institucionais inovadores para o setor público com a utilização de novos instrumentos operacionais, de forma que se possa evoluir de uma administração essencialmente burocrática para uma administração gerencial orientada por resultados.

Com base no referencial teórico e metodológico que instituiu o Plano Plurianual, o estudo analisa a metodologia de implementação do Plano, construindo um referencial de comparação com os arranjos institucionais adotados pelas Instituições Públicas pesquisadas. Analisa, também, os princípios do Plano Plurianual do período 2000-2003, bem como os do Plano Plurianual 2004-2007, aprovado recentemente pelo Congresso Nacional. Verifica a inserção das Instituições pesquisadas em ambos os Planos, considerando os arranjos institucionais individuais e as práticas de gestão localizadas.

A dissertação está organizada da seguinte forma, no capítulo 1 é feita uma breve introdução ao tema apresentando os motivos da execução da pesquisa, no capítulo 2 é tratado o tema da reforma do Estado, no capítulo 3 são apresentadas características acerca do planejamento público e das estruturas dos planos plurinuais brasileiros, no capítulo 4 são realizadas análises sobre a experiência brasileira dos Planos Plurianuais de 2000 a 2003 e de 2004 a 2007, no capítulo 5 são descritas as instituições públicas brasileiras pesquisadas, no capítulo 6 são feitas breves considerações sobre as instituições, no capítulo 7 é mostrada a relação entre os últimos planos plurinuais e as

instituições públicas pesquisadas, no capítulo 8 é tratada a metodologia desenvolvida, no capítulo 9 são apresentados os resultados e discussões, no capítulo 10 são descritas as práticas de gestão observadas nas instituições públicas pesquisadas, e no capítulo 11 são apresentadas as conclusões e sugestões de aplicação localizada na Diretoria de Administração.

## 2. REFORMA DO ESTADO

O Estado e suas instituições podem ser entendidos como resultados de um contrato ou pacto com a sociedade, que lhe outorga atribuições em troca de segurança e garantia de uma ordem social e econômica.

O Estado vem, nas últimas três décadas, passando por transformações no seu modo de intervenção na sociedade, no seu modo de estruturação econômico-fiscal, bem como na caracterização do modelo de administração de seus entes. Estas transformações derivam da própria transformação do ambiente mundial, tendo como principais eixos de mudança, aqueles apontados pelos cientistas sociais: desenvolvimento tecnológico em qualidade e ritmo acelerados, globalização que gera interdependência entre setores e países, democratização das sociedades, aumento das desigualdades e a crise econômico-fiscal dos anos 70 e 80, afetando a maioria dos países e colocando em crise o modelo de Estado.

A separação do que é coisa pública e coisa privada foi importante na transição de um Estado Absolutista para um Estado Democrático, na tentativa de se banir práticas patrimonialistas e clientelistas e assegurar práticas impessoais, essencialmente técnicas segundo normas e regras estabelecidas, cujos processos internos somente seriam controlados pela burocracia estabelecida tendo como finalidade a manutenção do bem-estar da sociedade. Dessa forma, as democracias originaram estruturas burocráticas e hierárquicas com funções específicas e características de cada País e do contrato social original.

O setor público e o setor privado enfrentaram o mesmo desafio da mudança no sentido de ajustar suas organizações conforme a influência do ambiente externo. O setor privado respondeu a estes ajustes com o aumento da produtividade e com o estabelecimento de um sistema articulado de dependências interempresariais, um sistema completo de relações horizontais entre empresas e segmentos empresariais, “redes interempresariais”, nas quais unidades formalmente independentes fazem parte de um tecido econômico complexo (DOWBOR, 1994).

Este novo modelo de organização produtiva em redes ensejou uma revisão no processo de tomada de decisão das empresas, no qual interferências não desejadas no ambiente econômico produzem uma reorganização das redes produtivas interconectadas, com possibilidade de redirecionamento para localidades geográficas mais vantajosas, tornando-se um processo extremamente competitivo que depende de um sistema produtivo nacional integralmente competitivo. Nesse sentido, o Estado precisa se adaptar e conceber um novo papel de atuação, já que também é parte neste sistema produtivo nacional, por sua capacidade de gerar bens e serviços diretamente e de implementar políticas públicas, mediante reformas no modo de intervenção na sociedade e no seu modelo de gestão interna.

## 2.1 GERAÇÕES DE REFORMAS DO ESTADO

As reformas do Estado poderiam ser demarcadas, do ponto de vista histórico, por duas gerações. As reformas de primeira geração visavam o ajuste fiscal, envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização econômica e comercial, desregulamentação e privatização em setores específicos. Nesta geração inclui-se o primeiro movimento, denominado “*gerencialismo puro*”, cuja preocupação era a eficiência, a economia e a produtividade do Estado, pretendendo sensibilizar, dessa forma, os contribuintes de impostos.

As reformas de segunda geração, a partir dos anos 90, tinham foco e atenção para mudanças institucionais, com iniciativas de desenvolvimento de políticas de reforma da administração pública, das relações trabalhistas, do judiciário, do legislativo, das estruturas de regulação, modernização tributária, programas massivos de privatização, dentre outros aspectos de mesma natureza. Neste momento, surge o movimento “*New Public Management*”, que incorpora a idéia da efetividade e busca a melhoria da qualidade dos serviços, sob a perspectiva dos clientes/usuários desses serviços. Finalmente, o modelo evolui para a visão do *Public Service Oriented*, baseado na noção de equidade, resgate do conceito de esfera pública e ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*) (MARINI FERREIRA, 1999:69).

## 2.2 NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O movimento do *New Public Management*, ou seja, a Nova Administração Pública, adotou estratégias para a reforma em diversos países, das quais destacamos quanto à modernização administrativa do Estado no aspecto das finanças, a adaptação de um orçamento rígido para um mais flexível e ajustado às mudanças necessárias; no aspecto de pessoal, a migração de um modelo clássico de recursos humanos unificado para soluções individualizadas; no aspecto da gestão, a flexibilização dos processos internos burocráticos e estrutura hierarquizada para a organização em redes e orientação para resultados, utilizando instrumentos de gerenciamento por contratos com metas e indicadores de desempenho, e da lógica da descentralização e prestação de contas e transparência (*accountability*).

Estudo que comparou as reformas em diversos países, constatou a presença do paradigma da administração gerencial, o qual pressupõe a ênfase na eficiência e na elevação da *performance*, a introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, a orientação por resultado, a descentralização dos controles gerenciais que gera maior autonomia, a responsabilização e flexibilização de procedimentos e a distinção entre as capacidades de formulação e de implementação das políticas públicas<sup>1</sup>.

Os mecanismos citados no estudo como os mais utilizados nas Reformas são a privatização (em 60% dos casos houve transferência das funções tradicionais do Estado para o mercado) e a descentralização (em 40% dos casos houve descentralização das funções e poderes dos governos centrais para níveis locais ou instituições do terceiro setor).

Outro fator que merece destaque é o financiamento. Nos países em desenvolvimento as políticas de reforma são financiadas através de projetos apoiados pelo Banco Mundial e o Banco Inter-Americano de Desenvolvimento, este último apoiou a reforma brasileira

---

<sup>1</sup>Estudo citado por Flavio da Cunha Rezende in *A reforma do Estado em perspectiva comparada*, Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública, Brasília: MP, SEGES, p.224-5, 2002.

iniciada em 1995. Destes financiamentos concedidos, 40,6% dos empréstimos são destinados às reformas institucionais, cujas iniciativas são a transformação do papel do Estado e o desenvolvimento de capacidades na gestão pública.

## **2.3 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO**

Os argumentos da *NPM* que visam justificar a presença do Estado como provedor de serviços de qualidade prestados à sociedade, com eficiência, eficácia e efetividade, influenciaram os países de forma diferenciada e, fortemente, o movimento de reforma do Estado brasileiro em 1995. Este foi impulsionado pela grave crise econômica pela qual o país atravessava, conseqüentemente, impondo o enfrentamento de problemas, como ajuste fiscal<sup>2</sup>, privatização, abertura comercial, processo hiperinflacionário, dentre outros.

Um dos atores principais, senão o principal, desta reforma foi Bresser Pereira, à época Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, que diagnosticou a crise do Estado brasileiro e a necessidade de reforma deste, a qual denominou de Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado é, sem dúvida, o marco legal na criação de uma nova e moderna administração pública brasileira, no entanto, duas reformas administrativas foram articuladas no cenário brasileiro anteriores ao Plano Diretor de 1994.

### **2.3.1 Reforma Burocrática da Administração Pública**

A primeira reforma introduziu a administração burocrática clássica, visando eliminar os vícios do patrimonialismo e substituir a administração calcada nele, originária das monarquias absolutas, onde patrimônios público e privado eram confundidos e o poder

---

<sup>2</sup> O agravamento da crise fiscal e, em conseqüência, da inflação na época foi justificado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado como conseqüência do: "... modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo..."(MARE, Plano Diretor da Reforma do Estado, p.1, 1994).



do soberano era maximizado. Na administração patrimonialista da época coexistiam o clientelismo e o corporativismo.

Citando Nunes<sup>3</sup> que explicita o clientelismo e o corporativismo como duas gramáticas e instrumentos de legitimidade política, o clientelismo faz parte da história do país, tem lógica e prática personalista, de relações individuais e informais, perpassa a sociedade, tendo predomínio na década de 30 e influenciando períodos posteriores. O corporativismo prende-se a códigos formais, legalizados e semi-universais e, simplificada, representa um sistema de intermediação de interesses no qual um grupo organizado em categorias limitadas, legitimado pelo Estado, detém o monopólio de representação dentro de suas categorias<sup>4</sup>. Estas duas gramáticas sempre influenciaram o espaço brasileiro de articulação política.

A administração burocrática clássica foi implantada no século XIX e fundamentada nos conceitos de Max Weber (1922). Em sua visão, uma burocracia plenamente realizada pertence aos complexos sociais mais dificilmente destrutíveis, e ela seria a solução para o afastamento da dominação exercida por grupos cujo objetivo era se manter no poder.

Nesse sentido, a burocracia deveria se basear no princípio de competências oficiais fixas conforme leis ou regulamentos administrativos, princípio de hierarquia de cargos, com sistema de mando e subordinação, documentos cujo rascunho ou original é guardado, separação da propriedade privada do funcionário da pública, intensa instrução nas técnicas, emprego da plena força de trabalho do funcionário e administração dos funcionários conforme regras gerais<sup>5</sup>. Diversos autores também a denominam como uma administração fundamentada na centralização das decisões, hierarquizada e baseada no princípio da unidade de comando, estrutura piramidal do poder, rotinas rígidas, controle passo a passo dos processos administrativos e administradores profissionais especialmente recrutados e treinados.

---

<sup>3</sup> Edson Nunes, A gramática política do Brasil Clientelismo e Insulamento Burocrático, 129 p.

<sup>4</sup> Id., Ibid., p. 47-65

<sup>5</sup> Max Weber, Economia e Sociedade, p.199-205.

Esta primeira reforma foi introduzida em 1936, com a promulgação da Lei nº 284 de 28/10/36, chamada de lei do reajustamento<sup>6</sup>, que começa a organizar as questões referentes a recursos humanos com base nos princípios weberianos e cria o Conselho Federal do Serviço Público Civil, substituído em 1938 pelo DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público<sup>7</sup>.

### **2.3.1.1 Departamento Administrativo do Serviço Público**

O DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público, era subordinado diretamente ao Presidente da República com os objetivos de instalar uma burocracia calcada nos princípios weberianos e aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e racionalizar o serviço público no país. O ato da criação do DASP como uma autarquia revela uma credibilidade da descentralização como forma de administração, pois alguns serviços públicos se caracterizavam como órgãos meramente executores. Após a criação do DASP, em 1938, foi editado o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, primeiro documento com influência da administração weberiana no Brasil e creditado como realização do DASP.

O DASP foi criado na era Vargas, período em que prosperou a terceira gramática citada por Nunes<sup>8</sup>, o insulamento burocrático, caracterizada pela criação de ilhas de racionalidade e de especialização técnica. Atuou como principal órgão centralizador da administração pública brasileira e enfraqueceu o sistema federativo, agindo nos estados como um corpo legislativo, além de supervisionar as atividades de interventores e prefeitos.

Em 1945, ocorre a queda de Vargas, começando um período de transição para a democracia, o que impactou negativamente o DASP, exemplo disto é o Decreto-Lei nº 8323 de 08/12/45, restringindo seu poder de atuação no Estado brasileiro e,

---

<sup>6</sup> Érika Máximo Machado, Relatório de Pesquisa, ENAP, fev/1996

<sup>7</sup> Bresser Pereira, *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*, p.25

<sup>8</sup> Edson Nunes, *A gramática política do Brasil Clientelismo e Insulamento Burocrático*

posteriormente, sua extinção pelo Decreto n° 93211 de 03/09/86, que criou em seu lugar a Secretaria de Administração Pública.

### **2.3.1.2 Decreto-lei n° 200/67**

A segunda reforma administrativa ocorreu com a publicação do Decreto-Lei n° 200/67 que organiza a administração pública federal e estabelece diretrizes para a reforma administrativa. O Estado reconheceu a necessidade de expansão da administração indireta, como forma de aumentar a eficiência de sua atuação e promover flexibilidade

administrativa. A descentralização foi seu norte, transferindo atividades de produção de bens e serviços para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. O período foi marcado por expansões das empresas estatais e das fundações, com o objetivo de conferir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado, ampliando seu poder de interventor na economia. Deste período até a redemocratização, em 1985, foram fundadas 250 empresas estatais no Brasil<sup>9</sup>.

Seus princípios eram compatíveis com os que definem uma administração gerencial, tais como descentralização, flexibilização administrativa, controle de resultados, planejamento e orçamento. Fortaleceu-se uma aliança política entre os altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial, definida por Fernando Henrique Cardoso como “anéis burocráticos”<sup>10</sup>.

Esta época foi permeada pelo insulamento burocrático e o clientelismo, na medida em que permitia a criação de núcleos de eficiência e competência na administração indireta, ao mesmo tempo em que a contratação destes funcionários não obedecia a critério de acesso universal, como o concurso público. O núcleo estratégico do Estado em consequência enfraqueceu, não dando oportunidade para a formação de carreiras

---

<sup>9</sup> Gileno Marcelino, Universidade de Brasília (UnB), *Semana de Administração Pública, Gestão e Cidadania*.

<sup>10</sup> Bresser Pereira, *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*, p.26.

profissionais de administradores públicos nestes escalões, também porque o governo militar preferia a contratação dos escalões superiores por meio das estatais.

Conforme Bresser Pereira<sup>11</sup>, a reforma administrativa contida no Decreto teria ficado pela metade e fracassado, em função de dois aspectos: o enfraquecimento do núcleo estratégico e a permissão de práticas patrimonialistas e clientelistas.

### **2.3.1.3 A Constituição Federal de 1988**

Este suposto fracasso não pode ser tomado como justificativa para o retrocesso burocrático vivido pelo país no período entre 1985 e 1988, que culminou com a inserção no texto constitucional, em 1988, de mecanismos de retorno à burocracia clássica. O retrocesso daquela época deu-se em função da crise de Estado. No entanto, as forças democráticas entenderam que a crise de Estado era resultado do processo de descentralização que o regime militar procurara implantar, em conjunto com as alianças políticas que as forças democráticas celebraram com grupos corporativistas e clientelistas e com o ressentimento da velha burocracia contra a forma pela qual a administração central foi tratada durante o regime militar. Pôde-se testemunhar no texto da Constituição o retrocesso do que se tinha conseguido avançar e o que poderia ser considerado como os “primeiros passos” em direção à administração gerencial.

Em função destes aspectos, a Constituinte que se estabeleceu entendeu que as estratégias descentralizadoras adotadas pelo Estado, notadamente em relação às autarquias e fundações públicas e principalmente nos estados e municípios, abriram espaço ao clientelismo, desprezando os avanços atingidos no que se refere à flexibilização e à eficiência na prestação dos serviços públicos à sociedade atingidos pela implementação dos princípios constantes no Dec.Lei n° 200/67.

Dessa forma, decidiram completar a revolução burocrática, que não havia sido totalmente implementada nos anos de 1930, adotando diversos dispositivos contraditórios

---

<sup>11</sup> Bresser Pereira. *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*. Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. ENAP, Brasília, p.27, 1999.

na Constituição de 1988, pois ao mesmo tempo que esta reafirmava os ideais da administração pública burocrática, dava lugar a uma série de privilégios reclamados pelo patrimonialismo e corporativismo, duas gramáticas que nunca abandonaram a história brasileira. Como exemplos, citamos a estabilidade rígida para todos os servidores civis, diretamente relacionada à generalização do regime estatutário na administração direta, nas fundações e autarquias, e a aposentadoria com proventos integrais sem correlação com o tempo de serviço ou com a contribuição do servidor.

### **2.3.1.4 Plano Diretor da Reforma de Estado**

Bresser Pereira<sup>12</sup> afirma que o pacto democrático reformista de 1994, que foi possível pela eleição de Fernando Henrique Cardoso e pela estabilização da economia com o Plano Real, equacionou o problema político da governabilidade brasileira, embora não o tenha resolvido, pois este é crônico. Buscamos entender este problema como crônico em função da existência, por vezes simultânea ou predominante em determinadas épocas, especialmente das duas gramáticas brasileiras<sup>13</sup>, explicitadas como instrumentos de legitimidade política, o clientelismo, também denominado de patrimonialismo e o corporativismo.

A reforma do Estado brasileiro, institucionalizada por meio da divulgação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, pelo governo FHC, definiu objetivos e estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira. Diferentemente da reforma preconizada no Dec. Lei n° 200/67 que ampliava a intervenção do Estado no setor produtivo, esta reforma visava reduzir o máximo possível a interferência do Estado no mercado. Em 2002, com o movimento de privatizações promovido por Fernando Henrique Cardoso (FHC), o número de empresas estatais caiu para 50, diferentemente da expansão permitida com o Dec. Lei n° 200/67<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Bresser Pereira, *Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil*. Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995. ENAP, Brasília, p.19,1999.

<sup>13</sup> Edson Nunes, *A gramática política do Brasil Clientelismo e Insulamento Burocrático*.

<sup>14</sup> Gileno Marcelino, Universidade de Brasília (UnB), *Semana de Administração Pública, Gestão e Cidadania*.

O Plano Diretor distinguiu as duas reformas: a do Estado, entendida como uma reforma em seu sistema constitucional-legal, e a do aparelho do Estado, entendida como uma reforma na administração pública em seu sentido amplo, na estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados-membros e Municípios)<sup>15</sup>.

A matriz de reforma delineada no Plano Diretor, também delineada por Bresser Pereira, trouxe a incorporação do debate na administração pública brasileira, do conceito de administração pública gerencial, mostrando pressupostos para o aumento da eficiência da administração pública, redução de seus custos e aumento da qualidade dos serviços prestados, tendo o cidadão como beneficiário. Este novo paradigma se fundamenta nos princípios da confiança e descentralização da decisão, exigindo formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade. Bresser Pereira foi influenciado fundamentalmente pelas experiências de reformas administrativas nos países da OCDE, principalmente o Reino Unido<sup>16</sup>.

Seguindo a lógica do Plano, esta matriz impõe para a reforma do Estado o ajuste fiscal, vinculado a mudanças constitucionais na área de recursos humanos, tais como, exoneração de funcionários por excesso de quadros (incentivo via Plano de Demissão Voluntária), particularmente nos estados e municípios onde há excesso de quadros do funcionalismo público; definição de teto remuneratório (extinção dos marajás); e modificação no sistema de aposentadoria (exige-se tempo mínimo de exercício, aumento do tempo de serviço exigido, da idade mínima, tornando o valor da aposentadoria proporcional à contribuição).

A reforma do aparelho do Estado tem como pressuposto a sua modernização e a elevação da sua *performance*, sugerindo um modelo de gestão que oriente a formulação e a implementação de políticas públicas, por meio da criação das chamadas *Performance Based Organizations (PBOs)*. Este modelo tomou forma no Plano Diretor, de um lado

---

<sup>15</sup> MARE, Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, Apresentação, 1994.

<sup>16</sup> Bresser Pereira, Reforma do Estado para a Cidadania, ENAP, p.13, 1998.

preconizando o fortalecimento da administração pública direta, o núcleo estratégico do Estado com o papel de controle, e de outro lado a descentralização da administração, a criação das organizações sociais e agências executivas, com o papel de implementação das políticas públicas, cuja *performance* é controlada pelo núcleo estratégico por meio do contrato de gestão.

É fato que esta proposta de reforma brasileira foi profundamente influenciada pelos movimentos de reforma do Estado e práticas adotadas no mundo, cuja estratégia para a implantação de uma administração gerencial orientada por resultados, é a proliferação de agências controladas pelo Estado através de um contrato com cláusulas claras onde constam direitos e deveres, estes vinculados a prestação de contas, orçamento e resultados para a sociedade<sup>17</sup>.

Possui esta reforma várias dimensões, das quais destacamos a institucional-legal, com a mudança da Constituição de 1988 que privilegia o formalismo, excesso de normas e a rigidez de procedimentos, desonerando o Estado, e seus aspectos de recursos humanos (modificação das características da estabilidade, reduzindo as despesas de pessoal com o instrumento da exoneração por excesso de quadros, e redução gerencial com o instrumento da demissão por insuficiência de desempenho, havendo nestes casos, despesa com indenização pelo Estado) e da previdência pública (aposentadoria por idade corrigida por tempo de serviço - em torno de 60 anos - e valor da aposentadoria proporcional à contribuição).

Dimensão cultural e da gestão de recursos humanos, que implica em repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros, destacando-se no Plano Diretor, duas motivações; a primeira é a profissionalização do serviço público por concursos, processos seletivos públicos e promoção na carreira por mérito com aumento da remuneração e a segunda como motivação negativa, a demissão por insuficiência de desempenho.

---

<sup>17</sup> sobre estratégias da nova administração pública, ver Jann, Werner e Reichard, Christoph, *Melhores práticas na modernização do Estado*, ENAP, v. jul-set, p.31-47, 2002.

Dimensão estrutural-organizacional, com a descentralização e o redesenho de estruturas para desenvolver modelos gerenciais que integrem a participação do cidadão pelo controle social. A matriz desta dimensão é composta pela descentralização dos serviços sociais do Estado para os municípios e para o setor público não-estatal<sup>18</sup>, com autonomia administrativa e financeira por meio da criação de organizações sociais, entidades de direito privado, sem fins lucrativos, a transformação das atividades exclusivas do Estado em agências, com a transformação de autarquias e fundações em agências executivas, conferindo maior grau de autonomia de recursos humanos e financeira, o fortalecimento do núcleo estratégico do Estado, com a profissionalização do administrador público e desenvolvimento de uma carreira de altos administradores públicos e a continuidade da política de privatização no setor de produção para o mercado.

A condução do processo de reforma constante no Plano Diretor ficou sob a responsabilidade do Ministério da Administração e Reforma (MARE), cujo ministro era Luiz Carlos Bresser Pereira. Apesar da extinção do MARE, em 1998, sendo suas funções absorvidas pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, as reformas preconizadas pelo Plano Diretor tiveram andamento, ainda que paulatina e gradativamente. Segundo Bresser, a absorção do MARE pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão teve o objetivo de vincular o orçamento à reforma gerencial, para um novo ciclo de ações no segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso<sup>19</sup>. O projeto de reforma administrativa proposto foi considerado bem sucedido na opinião de Bresser, tendo em vista a aprovação das emendas constitucionais, n° 19 e n° 20, a definição legal das agências executivas e organizações sociais, dos contratos de gestão e dos conceitos de indicadores de desempenho e a adoção e aplicação da gestão pela qualidade total.

Bresser acrescenta, ainda, que a vitória da reforma gerencial se dará com a combinação de instituições fortalecidas, regime democrático ativo, maior autonomia para os

---

<sup>18</sup> este processo de descentralização foi denominado de “publicização” in Bresser Pereira, Reforma do Estado para a Cidadania, ENAP, p.99, 1998.

<sup>19</sup> Bresser Pereira, *Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995*, ENAP, p.25, 1999.



administradores públicos e estabelecimento de controles democráticos e sociais, imprensa e oposição política<sup>20</sup>.

Na opinião de Rezende<sup>21</sup>, o caso brasileiro não foi considerado exitoso, porque o Ministério implementador da reforma, o antigo MARE, não obteve a cooperação dos atores estratégicos na arena da reforma para com os objetivos desta. Priorizou o ajuste fiscal em detrimento das demais dimensões da reforma, o que enseja uma contradição, na medida em que o ajuste fiscal demanda mais controle sobre a burocracia e suas organizações, enquanto que a dimensão estrutural da reforma enseja descentralização, autonomia e responsabilidade por resultados.

Nessa perspectiva de Rezende, o fator fundamental quanto ao caso brasileiro prende-se à não cooperação dos atores estratégicos com a mudança institucional. Os atores de maior poder decisório, Casa Civil da Presidência da República, Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento e Orçamento percebiam a reforma com enfoque na redução de pessoal e no controle de custos da máquina administrativa, enquanto que o MARE focava na redefinição das relações entre a formulação e a implementação das políticas públicas.

O aumento da *performance* do aparelho do Estado se daria em função da mudança institucional que ocorreria com a criação de organizações sociais e agências executivas (*PBOs*) gerenciadas por resultados e monitoradas por um contrato de gestão. O Estado brasileiro padecia de uma crise de delegação herdada do Dec. Lei nº 200/67, com excesso de descentralização e autonomia com poucos controles pelos resultados; além disso, a nova proposta tinha o objetivo de descentralizar, dando autonomia sobre a gestão de seus recursos orçamentários e humanos, responsabilizando as *PBOs* pelos seus resultados.

---

<sup>20</sup> Bresser Pereira, *Reforma do Estado para cidadania*, ENAP, p.11, 1998.

<sup>21</sup> Flavio da Cunha Rezende, *O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais*, ENAP, p.62-65, 2002.

Nesse antagonismo, Rezende afirma que houve resistência por dois lados. A resistência dos ministérios à proposta foi decisiva, e residiu sobre a questão do controle, pois temiam perder o poder (histórico) sobre o controle, o orçamento e sobre os cargos das Instituições; por outro lado, as Instituições temiam correr o risco de perder as dotações orçamentárias, em caso de baixa *performance* (resultados) <sup>22</sup>.

Entendemos que o aumento da *performance* das Instituições é um dos objetivos da administração pública gerencial introduzida no país, e a forma como este é posto em prática é o desafio do núcleo estratégico do Estado, no sentido de pactuar objetivos comuns com os “anéis burocráticos”, ao mesmo tempo em que forma alianças com as Instituições que compõem o aparelho de Estado, para o sucesso do modelo de administração pública gerencial.

Não nos aprofundamos em abordar o tema da reforma do Estado sob a perspectiva de questões como, o neoliberalismo, a democracia, o conceito de *welfare state* e estado mínimo. Preferimos focar o aspecto técnico das reformas gerenciais, sem perder de vista a diferença importante entre o setor privado e setor público, qual seja, este último deve adotar ações eficientes visando o interesse coletivo da sociedade, na implementação das políticas públicas.

## **2.4 GESTÃO POR RESULTADOS**

As reformas de segunda geração, que tinham como foco a reconstituição do aparelho de Estado para permitir melhor posicionamento dos países na competição econômica globalizada, e cujo movimento predominante é o da *Nova Gestão Pública – New Public Management*, buscavam aumentar a eficiência do setor público para a melhoria da *performance* do Estado, ganhando força o modelo de gestão orientada para resultado. Este modelo que, em última análise, significa a gestão por desempenho, ou *Performance-Based Management*, visa implementar mecanismos ou práticas de

---

<sup>22</sup> Flavio da Cunha Rezende, *O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais*, ENAP, p.67-8, 2002.

avaliação dos resultados ou *performance* do aparelho do Estado para a tomada de decisão.

Mas, afinal, o que é a gestão por desempenho? O texto sobre desempenho público da Diretora do Serviço de Gestão Pública (PUMA/OCDE)<sup>23</sup> esclarece que este processo significa passar de uma gestão de sistemas baseada em um conjunto detalhado de regras e de processos a uma gestão fundamentada nos resultados. Supõe a passagem de um sistema formal e hierárquico para um sistema descentralizado e flexível, no qual as regras são meios.

Os resultados são concebidos sob dois enfoques, *outputs*, os produtos ou serviços oferecidos, e *outcomes*, os impactos (resultados) exercidos na sociedade. Esta diferença entre produtos e impactos reflete duas diferentes visões do desempenho no setor público, a baseada nos produtos visa assegurar de forma eficaz e eficiente a produção de um serviço ou produto determinado, e a baseada nos resultados (adotada na França) visa o impacto social da ação pública, por exemplo, em nível educacional (e não em termos de serviços de educação), do estado de saúde da população (e não a prestação de serviços de saúde) ou da taxa de pobreza.

Na análise sobre as reformas nos países componentes da OCDE, a gestão por desempenho adotada na área de recursos humanos tem aproximado o modo de gestão entre os setores público e privado, decaindo o princípio da garantia do emprego por toda a vida e os privilégios/especificidades referentes às condições de trabalho na função pública, para serem oferecidas remunerações atrativas e diferenciadas, visando atrair e manter pessoal de qualidade.

A gestão por desempenho adotada na área orçamentária é empregada de várias maneiras nos diversos países da OCDE, indo de uma simples inserção de informações sobre o desempenho no orçamento, até a alocação de recursos orçamentários em função de

---

<sup>23</sup> Odile Sallard, *Melhorar o desempenho público*, Curso de Formação de Multiplicadores do novo modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão: Conteúdos do 1º módulo, ENAP, 2002.

objetivos vinculados a serviços prestados pelo poder público (tomando por referência os produtos ou *outputs*) ou os resultados dessa mesma ação (tendo como base os resultados ou *outcome*).

As experiências analisadas nos países da OCDE permitem mostrar que não existe solução única e nenhum sistema está realmente maduro e que, além da implantação de uma nova estratégia e das normas referentes a elas, coexiste o aspecto da mudança cultural.

A gestão por resultados ou desempenho prescinde de quatro variáveis, a saber, avaliação dos resultados (*outputs* e *outcomes*), autonomia gerencial das Instituições, responsabilização/prestação de contas (*accountability*) e comunicação (transparência) dos resultados.

Essas quatro variáveis são aplicadas de forma geral nos países, mediante a utilização de estratégias e práticas, como a evolução para um orçamento mais abrangente e adaptável, soluções de pessoal individualizadas e especializadas por segmentos, estímulo às redes e relações interorganizacionais, implementação de contratos entre áreas, órgãos, agências e empregados, prestação de contas por relatórios que demonstrem um quadro amplo e confiável dos custos e benefícios envolvidos, ampla divulgação dos resultados à sociedade e estabelecimento de indicadores para mensurar o desempenho.

Das práticas adotadas, citamos no Quadro 1 os benefícios e os problemas apontados em um estudo realizado<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Jann, Werner, Reichard, Christoph, *Melhores práticas na modernização do Estado*, ENAP, p.31-47, 2002.

**Quadro 1 - Benefícios e problemas das práticas de gestão adotadas nos países**

<b>Práticas adotadas</b>	<b>Benefícios</b>	<b>Problemas</b>
Contrato de gestão	Serviços melhores e qualidade das agências governamentais, aumento da produtividade, orientação por objetivos, consciência dos custos, nova forma de gestão de pessoal, facilidade na avaliação de desempenho, fortalecimento da transparência, mudança cultural focando o desempenho e efetividade.	Contratos simples, objetivos pouco exigentes, não atingimento de todos os objetivos declarados, objetivos pouco específicos, ausência de sanções para metas não cumpridas, contratos mais influenciados pelas agências do que pelos órgãos controladores, interesse mínimo dos atores políticos e do público na negociação dos contratos, relatórios de desempenhos descritivos e pouco analíticos.
Convergência dos regimes e condições trabalhistas para sistema similar e unificado, recrutamento pluralista de profissões no serviço público, remuneração associada a desempenho, contrato de trabalho por tempo determinado para altos burocratas, carreira para o Serviço Executivo	Fortalecimento da orientação por desempenho, avaliações mais justas e premiações pelo desempenho, motivação da liderança	Abuso de gestores em função de competências não definidas ou pouca preparação para o cargo, desaparecimento dos valores e da ética do serviço público (corrupção e oportunismo)
Contabilidade em tempo real baseada em recursos, orçamentação por programas ou produtos, globalizados e com menos itens	Sistema contábil mais informativo quanto a todos os tipos de transações e ativos relevantes, registra o consumo de recursos no período em que ocorreu, flexibilização do orçamento	Obsolescência dos instrumentos clássicos de controle (influência política sobre os orçamentos), fragmentação e falta de coordenação pela descentralização e globalização do orçamento, diminuição do controle pelos órgãos centrais, sistema de monitoramento e elaboração de relatórios fracos e não informativos

Fonte: elaborado a partir de Jann e Christoph, Melhores práticas na modernização do Estado

A prática mais adotada em vários países, e também enfatizada por Bresser Pereira na reforma gerencial brasileira, é a utilização dos contratos de gestão. Na nossa visão, a reforma gerencial proposta por Bresser Pereira utilizou as práticas de gestão conforme o Quadro 2.

Quadro 2. Práticas da reforma gerencial brasileira segundo as variáveis da gestão por resultados

Variáveis	Práticas de gestão
Autonomia gerencial das Instituições	Contratos de gestão e lei sobre empresas estatais, flexibilização do regime jurídico único (contratação de funcionários celetistas/regime especial de emprego público para atividades não-exclusivas de Estado), avaliação de desempenho, notadamente no estágio probatório, descentralização de pessoal para estados e municípios
Responsabilização /Prestação de contas	Participação popular e proteção do usuário mediante lei, simplificação das compras – nova lei de licitações, cadastro de fornecedores, registro de preços, terceirização de serviços
Comunicação (transparência)	Divulgação eletrônica das compras, rede do governo (intranet e internet), convergência de sistemas, boletim estatístico de pessoal, cadernos do MARE, revista A reforma Gerencial, sistema de contabilidade gerencial implantado nos Ministérios
Avaliação dos resultados ( <i>outputs e outcomes</i> )	Programa de Modernização do Poder Executivo Federal seguindo o Plano Diretor da Reforma do Estado, Gestão pela qualidade total - Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública e Desburocratização

Fonte: elaborado a partir de Bresser Pereira, Reforma do Estado para a Cidadania

Além das práticas listadas, propostas pela reforma gerencial e pelo Plano Diretor, surge em 1995 o processo de elaboração do Plano Plurianual 1996-1999 que, embora se destinasse ao cumprimento de um dispositivo constitucional, continha os princípios da gestão por resultados e uma prática inovadora para o planejamento, o orçamento e a gestão.

Apesar do período de elaboração do Plano Plurianual 1996-1999 coincidir com o Plano Diretor da Reforma em vigor e os debates da reforma, não conseguimos observar matéria que vincule diretamente as idéias da reforma gerencial proposta por Bresser a este instrumento de gestão por resultados. É óbvio, no entanto, que esta nova concepção do Plano Plurianual está profundamente influenciada pelos conceitos da nova gestão pública e da administração pública gerencial, ganhando força no terceiro Plano Plurianual 2000-2003, elaborado em 1999, após a absorção do MARE pelo Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, órgão que vem concretizando os Planos Plurianuais nesta nova lógica de planejamento.

### 3. PLANEJAMENTO PÚBLICO

O Brasil tem tradição na área de planejamento e, desde a década de 40, o desenvolvimento nacional tem sido alavancado pelos planejamentos governamentais. O planejamento praticado nos anos 50 apresentava certas características que o levaram à insuficiência nos anos 80: a perspectiva determinista, reconhecendo-se como instrumento capaz de controlar o comportamento das variáveis que afetam o alcance dos objetivos almejados, associada a uma visão voluntarista, que desconsidera os condicionamentos de toda a ordem; a visão do futuro como uma projeção da trajetória vivida no passado, desconhecendo novas possibilidades; simplificação da realidade, enfatizando a visão setorial, especialmente a dimensão econômica, com perda de uma visão integrada e das múltiplas dimensões da realidade (econômicas, sociais, políticas, ambientais, culturais, etc); e a rígida separação entre planejamento e ação, entre os formuladores e os implementadores do plano, considerando como automática a implementação do plano e como imutável a realidade que lhe deu origem, o que torna desnecessário o permanente ajuste e verificação.

#### 3.1 MARCOS DO PLANEJAMENTO

Os marcos do planejamento estão definidos no Quadro 3. Este quadro não faz referência ao III PND, pois o livro branco do Planejamento<sup>25</sup> explicita que o III PND foi meramente formal, em função do esvaziamento do planejamento governamental provocado pelo declínio do desempenho econômico (2º choque do petróleo) e por um período de inflação exacerbada.

---

<sup>25</sup> Este livro foi entregue pelo Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, Guilherme Dias ao Presidente Fernando Cardoso em 05/11/2002, trazendo um balanço do planejamento estratégico realizado pelo governo FHC.



### Quadro 3. Marcos do Planejamento Público no Brasil período 1947-2004

ANO	PLANEJAMENTO	FINALIDADE
1947 Governo Eurico Gaspar Dutra	Plano SALTE	Primeiro ensaio de planejamento econômico no Brasil. Priorizava 4 áreas: Saúde, ALimentação, Trans-porte e Energia. Recursos provenientes da receita federal e empréstimos externos.
1951 Governo Getúlio Vargas	Comissão Mista Brasil-Estados Unidos	Tomada de consciência dos problemas econômicos nacionais. Vinculada ao plano americano de ajuda técnica aos países subdesenvolvidos.
1952 Governo Getúlio Vargas	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE)	Desenvolvimento de setores básicos da economia brasileira, nos planos público e privado. Órgão técnico para executar programa de reaparelhamento econômico elaborado pela Comissão Mista.
1956 Governo Juscelino Kubitschek	Plano de Metas	Desenvolvimento dos setores de energia e transporte, indústria intermediária (siderurgia, cimento e papel), indústrias produtoras de equipamentos (automobilística, naval e bens de capital) e construção de Brasília. Primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do país à supervisão sistemática do poder público.
1967 Governo Castelo Branco	Decreto-Lei nº 200/67	Descentralização administrativa e expansão da administração indireta, desenvolvimento de uma tecnoburocracia qualificada coexistente com o núcleo da administração direta
1972 Governo Emílio Médici	I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	Projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento, com crescimento econômico acelerado, grande fluxo de capitais externos e substituição das importações.
1975 Governo Ernesto Geisel	II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)	Investimento em indústrias de base e a busca da autonomia em insumos básicos, estímulo à pesquisa em petróleo, programa nuclear, programa do álcool e construção de hidrelétricas.
1985 Governo José Sarney	I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República	Explicita o papel do setor privado na retomada do crescimento e preconiza uma reforma em que o Estado retorna às funções tradicionais da prestação de serviços públicos e às atividades produtivas complementares à iniciativa privada
1988 Governo José Sarney (Assembléia Constituinte)	Reforma Constitucional – art. 165, § 1º	Instituiu o Plano Plurianual (PPA) como principal instrumento de planejamento de médio prazo do governo, estabelecendo diretrizes, objetivos e metas da administração pública.
1991 Governo Fernando Collor	I Plano Plurianual (PPA 1991-1995)	Forma de um Orçamento Plurianual de Investimentos ampliado, como base para o desenvolvimento econômico e social foram programados alguns investimentos em médio prazo sem assumir caráter organizador e orientador das ações do governo.
1996 Governo Fernando Henrique Cardoso	II Plano Plurianual (PPA 1996-1999)	Consolidação do Real, construção de um Estado moderno e eficiente, redução de desequilíbrios espaciais e sociais, inserção competitiva e modernização produtiva. Introduziu novos conceitos no planejamento governamental: eixos nacionais de integração e desenvolvimento, projetos estruturantes e gerenciamento de empreendimentos estratégicos.
2000 Governo Fernando Henrique Cardoso	III Plano Plurianual (PPA 2000-2003)	Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado, geração de empregos e oportunidades de renda, combater a pobreza, promover a cidadania e inclusão social, consolidar a democracia e defesa dos direitos humanos, reduzir as desigualdades inter-regionais, promover o direito de minorias vítimas de preconceitos e discriminação. Introduziu a gestão por resultados, adoção do programa como unidade de gestão, integração entre plano, orçamento e gestão, fortalecimento do conteúdo estratégico, gerenciamento e avaliação de desempenho dos programas.
2004 Governo Luis Inácio Lula da Silva	IV Plano Plurianual (PPA 2004-2007)	Promover a inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego, Crescer ambientalmente sustentável, reduzir disparidades regionais (consumo de massa por investimentos e elevação da produtividade), expansão de atividades competitivas. Continuidade do programa como unidade de gestão, planejamento participativo e revisão periódica do plano.

Fonte: elaborado a partir do Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão - Anexo VII – Marcos do Planejamento (2001), O desafio do planejamento governamental (2002) e Mensagens Presidenciais referente os PPAs 1996 a 2004.

O planejamento normativo atendeu eficazmente aos Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e era tido, antes, como uma técnica para racionalizar a aplicação de recursos econômicos, sendo estes os únicos com influência sobre o modo de governar, desconsiderando as relações políticas, sociais, ambientais e informacionais.

### **3.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PLANO PLURIANUAL**

Pode-se considerar que houve um grande avanço no sistema financeiro público federal, com a promulgação dos arts. 165 a 169 da Constituição Federal. O art. 165, § 1º, delegou ao Poder Executivo a responsabilidade pela elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e dos orçamentos anuais, promovendo a integração entre plano e orçamento, estabelecendo a relação entre estes (art. 165, § 2º, 4º e 7º) e os prazos de elaboração e vigência. A Constituição Federal também vincula as emendas ao projeto de lei das diretrizes orçamentárias, e o projeto de lei do orçamento anual à compatibilidade com o plano plurianual (art. 166, § 3º, I e 4º).

A Constituição Federal também estabeleceu no art. 166, § 6º, que os projetos de lei do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual sejam enviados ao Congresso Nacional para aprovação, conferindo, dessa forma, legitimidade política ao planejamento que o País adotará nos próximos quatro anos. Trata-se, portanto, de uma vinculação constitucional dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais ao plano principal do País, para um período de médio prazo (quatro anos), estabelecendo o marco de uma nova lógica de planejamento e orçamento.

O PPA tem vigência pelo período compreendido entre o início do segundo ano do mandato presidencial e o final do primeiro ano do mandato subsequente. Esta regra, entendida como norma geral, é extensiva aos demais entes da Federação. Ele tem a mesma duração do mandato do Chefe do Poder Executivo, embora não coincida integralmente com este, é o que determina o ADCT, art. 35, § 2º, I, II e III.

Aspecto constitucional relevante, o art. 74, incisos I e II estabelece ao sistema de controle interno a necessidade de avaliação do cumprimento das metas previstas no PPA, da execução dos programas de governo, dos orçamentos da União e a comprovação da legalidade e dos resultados quanto a eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública federal.

Apesar da Constituição ter concebido um plano plurianual, este não assumiu prontamente um caráter inovador como instrumento de planejamento, orçamento e gestão pela administração federal, levando ainda um tempo para que esta pudesse alterar a “forma de fazer” o planejamento governamental.

Este estudo abrange a metodologia adotada para o PPA na esfera federal, embora seja de conhecimento que esta metodologia está sendo utilizada e adaptada por diversas esferas estaduais<sup>26</sup>. Esta metodologia veio sendo amadurecida nos dois primeiros Planos Plurianuais e se consolidou no terceiro PPA gerenciado pela administração federal.

### **3.3 O PRIMEIRO PPA – 1991-1995**

O primeiro PPA elaborado para o período de 1991 a 1995<sup>27</sup> não trouxe inovação para o planejamento, funcionando como um Orçamento Plurianual de Investimentos mais abrangente (prazo e tipo de despesa), o que poderia ser atribuído às condições político-administrativas que vigoravam, fruto da visão do governo da época, que primava pelo descrédito da atividade de planejamento, priorizando o viés da política econômica, e pela ausência de um projeto de governo orientador de um plano que pudesse gerenciar os orçamentos anuais.

Este primeiro PPA não foi atualizado, pois não havia um sistema de acompanhamento da realidade. No primeiro semestre do ano de 1992 houve uma revisão do plano, culminando

---

<sup>26</sup> No curso de formação de multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão realizado em 2001, observamos a presença dos estados de Mato Grosso e Pernambuco trocando experiências com a esfera federal.

<sup>27</sup> Vide Anexo I - Lei n° 8173, de 30/01/1991.

com a edição da Lei n° 8.446, de 21/07/92, porém esta não causou maiores impactos, pois na época se dava o *impeachment* que afastou o presidente. Embora o novo governo tivesse encaminhado projeto de lei para revisão do PPA, este não foi votado, e adaptações tópicas foram sendo realizadas até o término de sua vigência.

Conforme Garcia<sup>28</sup>, a ineficácia do PPA poderá ser constatada no relatório *Retrato do Desperdício no Brasil*, da Comissão Temporária das Obras Inacabadas do Senado Federal [Brasil. Senado Federal, 1995], onde se pode constatar que 94,6% dos investimentos (obras) foram paralisados durante o plano.

### 3.4 O SEGUNDO PPA – 1996-1999

O segundo PPA elaborado para o período de 1996 a 1999<sup>29</sup> manteve a mesma natureza de um Orçamento Plurianual de Investimentos, com ênfase nas variáveis macroeconômicas.

Na análise de Garcia<sup>30</sup>, este PPA tem caráter de plano econômico normativo de médio prazo, o capítulo “Cenário Macroeconômico” trabalha com um só futuro e apenas com variáveis econômicas, não considerando outras, como recursos políticos, de conhecimento e organizativos. Segue, citando que a metodologia foi desenvolvida por Comitês Temáticos compostos por especialistas setoriais, sem o envolvimento dos altos dirigentes, o que reduz a discussão política e estratégica de ações, gerando mais um documento formal para atender a exigência constitucional.

No oitavo mês de vigência, em agosto de 1996, foi lançado o Programa Brasil em Ação, um projeto piloto, cujo *slogan* Brasil em Ação foi criado para caracterizar a iniciativa de monitorar intensivamente 42 (quarenta e dois) projetos prioritários, chamados de empreendimentos e selecionados em função do potencial em induzir novos investimentos produtivos e reduzir desigualdades regionais e sociais com base no estudo dos Eixos

---

<sup>28</sup> Ronaldo Coutinho Garcia, *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*, IPEA, p.12-13, 2000.

<sup>29</sup> Vide Anexo II –Lei n° 9276, de 09/05/1996.

<sup>30</sup> Ronaldo Coutinho Garcia, *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*, IPEA, p.12-13, 2000.

Nacionais de Integração, sendo 16 (dezesseis) projetos na área social e 26 (vinte e seis) na área de infra-estrutura.

Um grupo de projetos prioritários estava voltado para investimentos e ações em educação básica, ciência e tecnologia e agricultura, e na recuperação e modernização das áreas de energia e telecomunicações, visando a redução do “custo Brasil”. No outro grupo estavam incluídos os projetos e ações prioritários na área de transportes, relacionados à maior integração das regiões brasileiras e à abertura de novas fronteiras de desenvolvimento. Tratavam-se de empreendimentos complementares aos projetos e ações em energia e em comunicação para consolidar os eixos de desenvolvimento.

O que se pode destacar neste período é o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, a introdução da cultura de gerenciamento e de parcerias. O estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento teve por objetivos o desenvolvimento econômico e social, a integração nacional e internacional, a competitividade sistêmica da economia e a redução das disparidades sociais e regionais, tendo como resultados dois produtos, um portfolio de investimentos e um banco de dados geo-referenciados. Este estudo continuou como prioridade no terceiro PPA do período de 2000 a 2003.

Baseado nas informações constantes na página do Programa<sup>31</sup>, o estudo proporcionou, dentre outros, investimentos na construção do gasoduto Bolívia-Brasil, modernização do Porto de Suape, duplicação da rodovia Fernão Dias e construção da BR-174 ligando Manaus a Caracas-Venezuela.

A introdução da cultura de gerenciamento foi marcante neste PPA, tendo cada projeto a designação de um gerente, cujas atribuições eram a mobilização dos atores envolvidos, o fornecimento das informações necessárias ao projeto, o gerenciamento dos recursos e da possível escassez destes e o monitoramento dos resultados. O projeto sob a responsabilidade do gerente passou a ser a referência para as suas ações, e esta prática

---

<sup>31</sup> consultar o site [www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2](http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2).

viria a introduzir o conceito de programa e de orientação para resultados adotado no PPA seguinte.

Ressaltamos a análise de Garcia<sup>32</sup> quando cita um dos principais problemas do Brasil em Ação, que é a aplicação de um modelo de gestão empresarial à sistemática do trabalho do governo, ressaltando que a gestão de projetos referente a obras tende a ser bem-sucedida, pois estas contêm projetos técnicos detalhados, acompanhamento minucioso e apuração de custos e cronogramas fundamentados. Contudo, as atividades de governo relativas à assistência à saúde, fiscalização, educação, pesquisas, vigilância sanitária, dentre outras, não dispõem de indicadores precisos e validados pela experiência, o número de variáveis relevantes é maior, estando algumas fora do controle do executor, além disso, os atores sociais envolvidos podem não possuir interesses convergentes, o que dificultaria a aplicação deste modelo.

Ao final do Programa, em 1999, o governo disponibilizou na Internet<sup>33</sup> um balanço positivo dos 42 (quarenta e dois) projetos prioritários, informando que 25 estavam concluídos ou com metas atingidas ou superadas e que neste período investiram-se R\$ 70,1 bilhões, sendo R\$ 22,1 bilhões em infra-estrutura e R\$ 43,6 bilhões na área social, com uma participação de capitais privados chegando a 21,5%.

### **3.5 MARCO TEÓRICO E NORMATIVO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICOS**

A Portaria Interministerial n° 270, de 14/10/97, constituiu um grupo de trabalho interministerial cujo objetivo era formular um projeto de lei que atendesse ao art.165, § 9, II, da CF, ou seja, a criação de normas para a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Este grupo era constituído por representantes dos Ministérios do Planejamento e Orçamento (SPA, SOF, SEST, IPEA, IBGE) e da Fazenda (STN, SFC,

---

<sup>32</sup> Ronaldo Coutinho Garcia, *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*, IPEA, p.12-13, 2000.

<sup>33</sup> Consultar o site [www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2](http://www.abrasil.gov.br/anexos/anexos2).

SRF, BACEN), do Tribunal de Contas da União, do CONFAZ, do IBAM, da ABOP e da Associação dos Profissionais em Finanças Públicas.

As propostas resultantes deste grupo de trabalho direcionaram as mudanças e inovações na área de planejamento e orçamento implementadas a seguir, no PPA 2000-2003, notadamente na introdução de conceitos e orientações metodológicas avançadas utilizadas pela área de planejamento estratégico público e na adoção do Orçamento por Programas, recomendado pela ONU. A iniciativa de pensar o planejamento por problemas, formulando ações para o seu enfrentamento, sendo estas ações organizadas por programas com objetivos definidos, tendo cada ação um produto, metas, custos e prazos aproxima o planejamento da realidade, diferentemente de um planejamento por área temática, setores da administração e subprogramas com apenas metas a alcançar.

O Decreto n° 2829, de 28/10/1998 <sup>34</sup>, e a Portaria n° 117, de 12/11/98, substituída pela Portaria n° 42, de 14/04/99 <sup>35</sup>, são os dois marcos normativos que alteram a classificação funcional utilizada nos orçamentos públicos, criam as subfunções necessárias e estabelecem conceitos de programa e ações finalísticas, visando a operacionalização do terceiro PPA para o período de 2000-2003 e a necessidade da mudança proposta pelo grupo interministerial.

O Decreto foi instrumento principal na introdução do conceito de programa aplicado ao orçamento público federal e, para tanto, estabelece que “toda ação finalística do Governo será estruturada em programas, orientados para a consecução dos objetivos estratégicos do Plano no período”, e define ação finalística como aquela que produz bem ou serviço para atendimento direto às demandas da sociedade. Além disso, não somente induziu a adoção do gerenciamento por programas, como aperfeiçoou a classificação funcional-programática, estabeleceu os parâmetros dos programas e de um modelo de gerenciamento e avaliação e condicionou a programação orçamentária e o fluxo financeiro ao grau de alcance das metas dos programas.

---

<sup>34</sup> Vide Anexo III – Decreto n° 2829, de 29/10/1998.

<sup>35</sup> Vide Anexo IV – Portaria n° 42, de 14/04/99.

O Quadro 4 apresenta o impacto das alterações promovidas pelo Decreto n° 2829/98.

**Quadro 4. Alterações na estrutura programática em função do Decreto n° 2829/98**

INSTRUMENTOS	SITUAÇÃO ANTERIOR	SITUAÇÃO ATUAL
Programa	Definido pela classificação funcional-programática (orçamento)	Definido no PPA para a resolução de um problema e fixação de objetivos (planejamento, orçamento e gestão)
Ação	Objetivo	Produto
Sub-título	Produto	Localização do Gasto

Fonte: Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2001.

A alteração da classificação funcional-programática foi ponto imprescindível neste novo conceito de programa, pois a Portaria n° 09/74, vigente até a época, identificava 61 (sessenta e um) programas como classificadores do gasto público, conceito que foi reformulado com a edição da Portaria n° 42/99, que passou a definir o programa como o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos da sociedade, acompanhado por indicadores estabelecidos no plano plurianual.

Aliado à definição do programa, a Portaria n° 42/99 conceituou 28 funções definidoras das políticas governamentais e entendidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesas públicas, 109 subfunções que agregam determinado subconjunto de despesas do setor público, além de definir projeto, atividade e operações especiais como despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto e que não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Estas subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, predominando a lógica da organização matricial.

Com a integração entre planejamento e orçamento, com o plano terminando no programa e o orçamento começando no programa, sendo o programa o módulo integrador, e partindo-se deste para o monitoramento, acompanhamento por sistema informatizado, avaliação e correção, pretende-se alcançar uma administração gerencial e avançar conceitual e metodologicamente.



### **3.6 O TERCEIRO PPA – 2000-2003**

O terceiro PPA elaborado para o período de 2000 a 2003<sup>36</sup>, influenciado pelos princípios da administração pública gerencial, altera o paradigma do planejamento governamental, introduzindo um novo modelo de planejamento, orçamento e gestão. Considera a importância de um planejamento de longo prazo de caráter indicativo baseado no território, da integração entre plano, orçamento e gestão, da utilização do programa como unidade de gestão, do estabelecimento de parcerias, da introdução da cultura de gerenciamento e da avaliação e da seleção de programas estratégicos.

Dessa forma, os programas do PPA passaram a refletir a proposta do governo eleito para os próximos quatro anos, período em que serão desenvolvidas e implementadas as políticas públicas esperadas pela sociedade. O objetivo do PPA é a resolução de problemas, o atendimento a demandas da sociedade ou a garantia de oportunidades de investimento.

Este PPA organizou todas as ações do governo federal em 365 programas<sup>37</sup> a serem utilizados como referência para a formulação dos orçamentos anuais.

#### **3.6.1 Estrutura**

O Plano Plurianual é estruturado por programas. Estes programas abrangem: ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade; ações de gestão de Governo relacionadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; ações que resultam em bens e serviços ofertados diretamente ao Estado por Instituições Públicas, criadas para esse fim específico; as despesas de natureza tipicamente administrativa e outras que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos programas finalísticos e de gestão de políticas públicas, não são passíveis de apropriação na estrutura dos programas, tal como, a manutenção e conservação de

---

<sup>36</sup> Vide Anexo V – Lei n° 9989 de 21/07/2000.

<sup>37</sup> consultar o site [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br)

bens imóveis, a manutenção de serviços de transporte, a manutenção de serviços gerais, a administração de recursos humanos e informática.

É importante observar que os programas serão estabelecidos em atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, observando-se os conceitos estabelecidos em âmbito federal, e integrarão os planos plurianuais de cada nível de governo.

Também constam nos programas do PPA, as transferências financeiras para outras esferas do governo, as renúncias fiscais, os recursos dos fundos constitucionais e de outros fundos não integrantes do Orçamento Geral da União e os financiamentos das agências oficiais de crédito, no entanto, as despesas que não contribuem para o alcance dos objetivos do plano não o integram, tais como, as despesas relativas a dívidas, transferências, ressarcimentos, indenizações e outras afins, que representam agregações neutras, as inversões destinadas à aquisição de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional e o resgate de ações. Estas despesas deverão ser agrupadas nos orçamentos anuais na função Encargos Especiais.

É de se notar duas iniciativas que contribuirão para reforçar este modelo integrado de planejamento, orçamento e gestão: a Lei de Responsabilidade Fiscal, proporcionando transparência ao gasto público, e a Lei que implanta o sistema de planejamento e orçamento federal.

Vários dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF<sup>38</sup> vão ao encontro da filosofia do PPA sobre a integração do planejamento com o orçamento, como o art. 5º, exigindo a compatibilidade dos projetos da lei orçamentária anual à LDO e ao PPA, o art. 16 §1º II, que integra totalmente a despesa do governo aos objetivos do PPA e da LDO e o art. 8º, § único, impondo que os recursos vinculados a uma finalidade atenderão somente a essa finalidade. Somente será autorizada alteração orçamentária na LDO, caso

---

<sup>38</sup> Vide Anexo VI – Lei nº 101 de 04/05/00.

esta esteja vinculada diretamente aos programas e ações previstos no PPA. Nenhum crédito orçamentário é autorizado sem que corresponda a um programa ou ação do PPA.

A Lei nº 10.180/01<sup>39</sup> instituiu um sistema de planejamento e orçamento federal, cujas responsabilidades englobam a elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e o gerenciamento do processo de planejamento e orçamento federal (art. 2º, III e IV). Consolidou, também, um modelo de organização matricial para dar suporte ao PPA, subordinando as atividades de planejamento e orçamento executadas nas estruturas dos órgãos e entidades vinculadas aos Ministérios ao órgão central do sistema, o MP, e também à respectiva estrutura organizacional formal (art. 4º, §3º e §4º da citada Lei).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o responsável pela operação do sistema de planejamento e orçamento federal citado, contando para isto com os órgãos centrais, as Secretarias de Planejamento e Investimento Estratégico (SPI) e de Orçamento Federal (SOF), com os órgãos setoriais, as Secretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOA) dos Ministérios, com os órgãos específicos, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as unidades de planejamento e orçamento das instituições vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e Secretarias. O MP utiliza esses órgãos específicos em função da matricialidade citada no parágrafo anterior.

### **3.6.2 Composição**

O PPA 2000-2003 foi acompanhado dos seguintes documentos: mensagem contendo a síntese da orientação estratégica, integração e desenvolvimento das regiões brasileiras, novo modelo de gestão do gasto público, cenário macroeconômico, estabilização fiscal, demonstrativo do dispêndio para o período, dispêndio de recursos da União por área de atuação, dispêndio total de recursos (União + investimentos das estatais + estados e

---

<sup>39</sup> Vide Anexo VII – Lei nº 10180 de 06/02/01.

municípios + privados) por área de atuação (função), dispêndio total por ministério e dispêndio total por região; Projeto de Lei contendo disposições preliminares da gestão, da avaliação e da revisão do plano; dois Anexos contendo a apresentação dos 365 programas, dos ministérios setoriais, órgãos setoriais da Presidência, do Ministério Público, do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

### **3.6.3 Princípios**

Na implementação do novo modelo, a administração partiu de algumas premissas ou princípios, quais sejam, visão estratégica para estabelecer o foco das ações, orientação por programas para promover transparência na alocação dos recursos e obter resultados, gerenciamento para responsabilizar por custos e resultados, gestão estratégica para assegurar os resultados, informações gerenciais para monitorar em rede a execução dos programas e avaliação para aperfeiçoar continuamente os programas. Ordenamos os princípios, a visão estratégica, a orientação por programas, o gerenciamento e o monitoramento de informações, a seletividade e a avaliação, a seguir.

#### **3.6.3.1 Visão estratégica**

A visão estratégica foi direcionada à seleção de problemas e demandas da sociedade para o atingimento de resultados estabelecidos nos programas, já que há carência de recursos e uma amplitude desses problemas e demandas.

#### **3.6.3.2 Orientação por programas**

O plano é organizado em programas para que estes reflitam a necessidade de alocação de recursos e para que os resultados de sua execução possam ser aferidos em função do impacto causado na sociedade.

#### **3.6.3.3 Gerenciamento e monitoramento de informações**

O gerenciamento dos programas é realizado por meio da designação de um gerente, uma pessoa responsável pelo alcance dos resultados pretendidos ao menor custo possível e que

mobilizaria estruturas, recursos e pessoas para este fim, e de um monitor para auxiliá-lo na implementação das ações e eventuais obstáculos.

#### **3.6.3.4 Seletividade**

A seletividade consiste na seleção de programas estratégicos para controle diferenciado do fluxo de recursos e na gestão das restrições para alcançar os resultados e promover uma gestão estratégica.

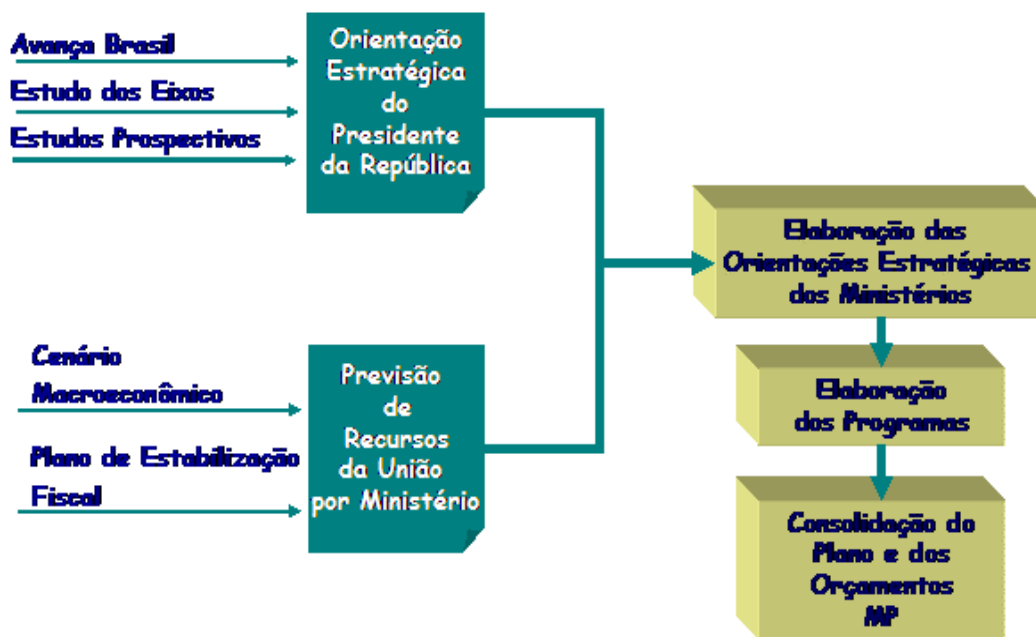
#### **3.6.3.5 Avaliação**

Anualmente é realizada uma avaliação para subsidiar a tomada de decisão, o aperfeiçoamento contínuo da gestão por programas e do plano, a revisão anual do plano e a elaboração dos orçamentos anuais.

#### **3.6.4 Metodologia de Construção**

O processo de construção do PPA 2000-2003 utilizou uma metodologia que podemos visualizar na Figura 1. Neste processo foram realizadas as seguintes etapas: Preparação, Elaboração, Aprovação, Implantação e Execução e Avaliação.

Figura 1. Metodologia de construção PPA 2000-2003



Fonte: Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2001.

### 3.6.4.1 Preparação

Na etapa de preparação, foram efetuados: estudo dos eixos nacionais de integração 2000 a 2007, cenários prospectivos de médio e longo prazo, inventário de programas, manuais de procedimentos, sistemas de informação e capacitação.

#### 3.6.4.1.1 Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento 2000/2007

O objetivo do estudo dos eixos nacionais era obter uma radiografia territorial dos problemas e oportunidades para o desenvolvimento dos espaços regionais, que pudesse ser aperfeiçoada pelos governos estaduais, municipais e a sociedade civil organizada, e gerar dois produtos, um banco de dados geo-referenciados do desenvolvimento econômico e social brasileiro e um portfólio de oportunidades de investimentos públicos e privados para o período de 2000 a 2007.

#### **3.6.4.1.2 Cenários Prospectivos de Médio e Longo Prazo**

Estes cenários foram formulados para identificar os desdobramentos da situação no início do plano e para formular as intervenções estratégicas relacionadas com as mudanças desejadas.

#### **3.6.4.1.3 Inventário de Programas**

Todas as ações de governo em andamento na época (projetos e atividades) foram inventariadas sob a forma de programas e vinculadas às demandas da sociedade e aos problemas que pretendiam resolver. Esta estrutura foi referência para a elaboração dos programas do PPA 2000-2003.

#### **3.6.4.1.4 Manuais de Procedimento**

Vários manuais de procedimentos foram elaborados para que se realizasse o inventário de programas, a elaboração das orientações estratégicas dos Ministérios e a elaboração e gestão dos programas, como exemplo, citamos o Manual de Avaliação do Plano Plurianual 2000-2003<sup>40</sup>.

#### **3.6.4.1.5 Sistemas de Informação**

Foi necessário o desenvolvimento de sistemas informatizados para interligar as diversas áreas do governo, e também, para acompanhamento e gerenciamento dos programas, figurando como sistema adotado o SIGPLAN<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup>Consultar site [http://www.sigplan.gov.br/arquivos/avaliacao/ManualdeAvaliacao2000-2003\\_Exerc2003.zip](http://www.sigplan.gov.br/arquivos/avaliacao/ManualdeAvaliacao2000-2003_Exerc2003.zip)

<sup>41</sup> Consultar site [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

#### **3.6.4.1.6 Capacitação**

Este item foi fundamental para que se divulgasse o modelo que se pretendia implementar. Inicialmente foram treinados os técnicos da Secretaria de Planejamento e Avaliação, atual SPI, e da ENAP, transformados em multiplicadores deste novo modelo.

#### **3.6.4.2 Elaboração**

Na etapa de elaboração do plano foram realizadas a construção de uma base estratégica, a mobilização dos atores, a elaboração e a validação dos programas.

##### **3.6.4.2.1 Construção da Base Estratégica**

A base estratégica foi concebida para orientar a formulação e seleção dos programas do PPA, compreendendo o cenário macroeconômico, a orientação estratégica do Presidente da República, a previsão de recursos da União por área de atuação do Governo e a orientação estratégica dos Ministérios.

Na construção do cenário macroeconômico foram considerados a estimativa de disponibilidade de recursos da União e o ambiente macroeconômico no final da implementação do plano, as projeções de crescimento para setores de maior relevância e o comportamento das variáveis macroeconômicas. A previsão de recursos da União teve como base as projeções de receitas e despesas alicerçadas no cenário macroeconômico. Os resultados foram relacionados em um horizonte de médio prazo, ou seja, o período do plano.

O PPA 2000-2003 foi elaborado com base nas opções estratégicas do Presidente da República, os macro-objetivos e suas diretrizes, as cinco agendas, o programa de governo aprovado em 1998, o resultado do estudo dos eixos nacionais de integração e outros estudos prospectivos de âmbito nacional e internacional. Cada opção estratégica contém os seus macro-objetivos, conforme o Quadro 5, e as agendas de Gestão do Estado, Meio-



ambiente, Emprego e Oportunidades de renda, Informação e Conhecimento e Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

As orientações estratégicas dos Ministérios foram definidas pelos Ministros visando harmonizar as políticas e os objetivos setoriais com as orientações estratégicas do Presidente da República e se basearam na previsão de recursos para os Ministérios, respectiva visão de futuro e desafios na área de gestão.

A Figura 2 ilustra como os programas são influenciados pelos fatores citados acima.

Figura 2. Fatores que influenciaram a construção do PPA 2000-2003



Fonte: Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2001.

**Quadro 5 - Opções estratégicas e macro-objetivos do PPA 2000-2003**

OPÇÃO ESTRATÉGICA	DESCRIÇÃO MACRO-OBJETIVOS
1.Consolidar a estabilidade econômica com crescimento sustentado	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criar um ambiente macroeconômico favorável ao crescimento sustentado</li> <li>2. Sanear as finanças públicas</li> </ol>
2.Promover o desenvolvimento sustentável voltado para a geração de empregos e oportunidades de renda	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Elevar o nível educacional da população e ampliar a capacitação profissional</li> <li>4. Atingir US\$ 100 bilhões de exportação até 2002</li> <li>5. Aumentar a competitividade do agronegócio</li> <li>6. Desenvolver a indústria do turismo</li> <li>7. Desenvolver a indústria cultural</li> <li>8. Promover a modernização da infra-estrutura e a melhoria dos serviços de telecomunicações, energia e transportes</li> <li>9. Promover a reestruturação produtiva com vistas a estimular a competição no mercado interno</li> <li>10. Ampliar o acesso aos postos de trabalho e melhorar a qualidade do emprego</li> <li>11. Melhorar a gestão ambiental</li> <li>12. Ampliar a capacidade de inovação</li> <li>13. Fortalecer a participação do país nas relações econômicas internacionais</li> </ol>
3.Combater a pobreza e promover a inclusão social	<ol style="list-style-type: none"> <li>14. Ofertar escola de qualidade para todos</li> <li>15. Assegurar o acesso e a humanização do atendimento na saúde</li> <li>16. Combater a fome</li> <li>17. Reduzir a mortalidade infantil</li> <li>18. Erradicar o trabalho infantil degradante e proteger o trabalhador adolescente</li> <li>19. Assegurar os serviços de proteção social à população mais vulnerável à exclusão social</li> <li>20. Promover o desenvolvimento integrado do campo</li> <li>21. Melhorar a qualidade de vida nas grandes cidades</li> <li>22. Ampliar a oferta de habitações e estimular a melhoria das moradias existentes</li> <li>23. Ampliar os serviços de saneamento básico e de saneamento ambiental das cidades</li> <li>24. Melhorar a qualidade do transporte urbano</li> </ol>
4.Consolidar a democracia e a defesa dos direitos humanos	<ol style="list-style-type: none"> <li>25. Promover a cultura para fortalecer a cidadania</li> <li>26. Promover a garantia dos direitos humanos</li> <li>27. Garantir a defesa nacional como fator de consolidação da democracia e desenvolvimento</li> <li>28. Mobilizar governo e sociedade para redução da violência</li> </ol>

Fonte: Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2001.

### **3.6.4.2.2 Mobilização dos Atores**

O processo de mobilização envolveu desde o Presidente da República e Ministros a secretários e presidentes de empresas estatais, autarquias e fundações, bem como os órgãos do sistema de planejamento, SPI e SPOA's dos Ministérios.

### **3.6.4.2.3 Construção e Validação dos Programas**

Os Ministérios elaboraram seus programas, conforme os Manuais divulgados<sup>42</sup>, seguindo um roteiro com análise crítica do inventário de programas com relação a orientação estratégica de cada Ministério; verificação da consistência interna do programa; constituição de novos programas e tratamento adequado aos programas existentes (reestruturação, fusão ou eliminação de programas); análise das possibilidades de parcerias oferecidas por cada programa; verificação da compatibilidade dos dispêndios programados com a previsão de recursos da União e verificação das condições de gerenciamento de cada programa.

A consolidação e a validação do plano consistiram na análise realizada pelo núcleo estratégico do governo da consistência e viabilidade do conjunto dos programas elaborados. Esta análise referente ao PPA 2000-2003 foi realizada pelos Ministérios e órgãos setoriais, que encaminharam os programas para a SPI; esta, depois de consolidar o plano, enviou-o para análise e aprovação pelo Congresso Nacional e, posteriormente, para sanção do Presidente da República.

Nesta etapa, também ocorreram a indicação dos gerentes de cada programa e o desenvolvimento do SIGPLAN.

---

<sup>42</sup> Os Manuais de elaboração dos programas foram disponibilizados aos gerentes e podem ser observados no site [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

### **3.6.4.3 Aprovação**

Na etapa de aprovação, o PPA é discutido, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pelo Presidente da República, este deverá encaminhar o projeto de lei do PPA ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de seu mandato, e o Congresso deverá devolver para sanção até o encerramento da sessão legislativa, dia 15 de dezembro.

### **3.6.4.4 Implantação e Execução**

A etapa de implantação e execução se refere a execução dos programas no âmbito dos Ministérios e dos seus órgãos, de forma que se detalhe cada programa, indique o gerente e desenvolva um sistema gerencial para seu acompanhamento, ficando o gerente responsável pela busca dos resultados que se pretende alcançar no programa.

### **3.6.4.5 Avaliação**

A etapa de avaliação consiste na avaliação anual dos resultados físicos e financeiros de cada programa e dos resultados globais do plano, de forma a atender ao art. 6º da Lei nº 9989, de 21 de julho de 2000, apresentando ao Congresso Nacional o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual.

A avaliação tem como ciclo de gestão cada exercício e compreende a revisão anual dos programas, a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e a elaboração e execução da Lei Orçamentária Anual.

O desempenho dos programas é analisado sob dois aspectos; em primeiro lugar, julga-se a consistência do programa, avaliando se os componentes do desenho do programa (objetivo, indicadores, ações, metas, produtos e serviços) são consistentes e adequados qualitativamente para atender a demanda ou resolver o problema e, em segundo lugar, analisam-se a adequação e suficiência dos recursos alocados, a pertinência e eficácia da

estratégia de implementação, os reflexos do modelo gerencial e da estrutura organizacional sobre o desempenho do programa em relação aos resultados esperados.

O Relatório Anual da Avaliação do Plano Plurianual, resultado do processo de avaliação, contém subsídios ao processo de alocação de recursos no âmbito do Poder Legislativo, observando-se desempenho e resultados dos programas.

O processo de avaliação dos programas compreende a avaliação pelos gerentes da concepção e implementação do programa e dos seus resultados, recomendando aperfeiçoamentos. Esta avaliação teve duas fases, a primeira ocorreu de 01/10/2002 a 01/11/2002, e a segunda fase estendeu-se até 31/01/03.

A avaliação setorial consiste em avaliar a adequação dos resultados dos programas aos objetivos setoriais estabelecidos pelo Ministério (MP), a gestão do conjunto dos programas e a pertinência, a consistência e a suficiência dos programas em relação aos objetivos setoriais. Esta avaliação foi realizada de 14/10/2002 a 14/11/2002.

A avaliação do plano aborda os aspectos de análise das variáveis macroeconômicas, comparando o cenário na época da elaboração do plano e o cenário atual; análise da adequação dos resultados aos macro-objetivos; análise estatística dos resultados da avaliação dos programas e da avaliação setorial para a melhoria do Plano. Esta avaliação foi realizada de 03/02/03 a 18/03/03. O processo da avaliação pode ser entendido na Figura 3. Após estas três avaliações, o resultado da avaliação anual é encaminhado ao Congresso Nacional e disponibilizado para o público na Internet<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> O relatório é disponibilizado nos seguintes sites [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br) e [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

Figura 3. Etapas da Avaliação do PPA



Fonte: Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2001.

### 3.7 PROGRAMAS

O novo modelo de planejamento, orçamento e gestão proposto pelo PPA 2000-2003 tem seu fundamento no programa. O programa é o que materializa o Plano, o que traz para a realidade objetiva os ideais concebidos na esfera política e o elo de ligação entre o plano e o orçamento.

#### 3.7.1 Conceito

Programa é um conjunto articulado de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não-orçamentárias), entidades e pessoas motivadas para o alcance de um objetivo comum. Este objetivo é concretizado num resultado (solução de um problema ou atendimento da demanda da sociedade), acompanhado por indicadores que foram definidos para o período de implementação do programa.

Os programas compõem o Plano Plurianual, refletindo as decisões de alocação orçamentária das receitas do Governo e suas prioridades, e as ações dos programas se transformam em bens e serviços para a sociedade. Os programas têm como finalidades a solução de um problema, o atendimento de uma demanda da sociedade ou o aproveitamento de uma oportunidade de investimento.

### **3.7.2 Elaboração**

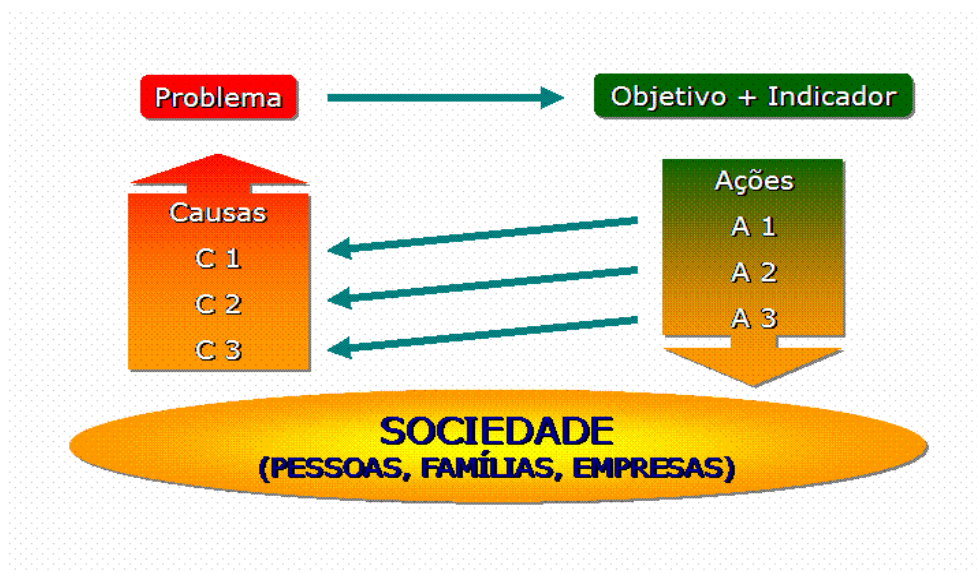
Considerando a necessidade de entender como se elabora um programa, descreveremos o passo-a-passo da sua elaboração. Em primeiro lugar, deve-se escolher o problema ou demanda da sociedade a ser atendido, identificar suas causas e as transformações deste problema ou demanda no tempo. A compreensão de um problema será maior se o mesmo for focalizado, definindo-se, por exemplo, a localização territorial, a faixa etária, dentre outros aspectos.

O foco do problema deve ser sempre a sociedade e não a estrutura do governo. Nesse momento, passa-se a estudar a realidade problematizada, conforme entende o planejamento moderno. O problema é o elemento central na estruturação do plano, deixando de ser elemento de diagnóstico, conforme o planejamento tradicional.

A Figura 4 demonstra claramente esta relação do problema com as causas e as respectivas ações que eliminarão cada causa do problema.

O programa, então, tem a sua base de existência atrelada a um problema ou a uma demanda ou a um investimento requerido pela sociedade. O planejamento, neste momento, passa a ter como finalidade a resolução do problema.

Figura 4. Construção de um programa com base em problemas



Fonte: Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2001.

Na formalização dos programas deve-se explicitar os atributos que compõe a estrutura do programa: denominação, objetivo, público-alvo, justificativa, unidade responsável, multissetorialidade, horizonte temporal, valor, indicador, tipo e ações. No Anexo VIII, podemos visualizar dois exemplos de programas do PPA 2000-2003, com alguns dos seus atributos e ações.

### 3.7.2.1 Tipos

Os programas são separados em quatro tipos: finalístico, que produz bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade; de gestão de políticas públicas, que abrange ações de governo destinadas à formulação, coordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; de serviços ao Estado, que produz bens ou serviços ofertados diretamente ao Estado por Instituições criadas para este fim; e de apoio administrativo, que engloba as ações de natureza administrativa, cujas despesas não são passíveis de apropriação nos demais programas.



Os tipos dependem da natureza do problema ou demanda da sociedade a ser solucionado ou atendida. Na Figura 5 tem-se uma idéia da relação entre os tipos de programas do PPA 2000-2003.

Figura 5. Tipos de Programas



Fonte: Curso Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão, 2001.

### 3.7.2.2 Denominação

A denominação do programa é definida por uma palavra ou frase-síntese que possa expressar à sociedade os propósitos do programa, podendo inclusive ser utilizado nome fantasia.

### 3.7.2.3 Objetivo

O objetivo do programa é o resultado que se pretende atingir para atender ao público-alvo, demonstra a finalidade do programa. No PPA 2000-2003 designou-se que deve ser iniciado sempre com um verbo no infinitivo, e sempre ter vinculado um indicador. O

objetivo do programa refletirá a solução que se pretende dar ao problema, e se faz necessário medir o desempenho da “solução” do problema no período de execução do programa, estabelecendo indicador ou indicadores. Deve ser claramente definido, alinhado com os macroobjetivos do Governo e compatível com os recursos disponíveis.

#### **3.7.2.4 Público-Alvo**

Convencionaram-se vários tipos de público-alvo para um programa, segmentos da sociedade que serão beneficiados com a implementação do programa, comunidades, grupos de pessoas, instituições ou setores da sociedade.

#### **3.7.2.5 Justificativa**

A justificativa do programa descreve brevemente o problema ou demanda a ser perseguido pelo programa e a contribuição deste em relação ao alcance dos macroobjetivos do Plano Plurianual definidos pelo Governo.

#### **3.7.2.6 Unidade Responsável**

A unidade responsável pelo programa é a unidade administrativa responsável pelo gerenciamento do mesmo. O programa sempre terá uma unidade responsável pelo seu gerenciamento, ainda que outras unidades estejam em parceria na execução das suas ações (programas de natureza multissetorial).

#### **3.7.2.7 Multissetorialidade**

Compreende-se como multissetorialidade a característica de implementação das ações do programa por mais de um Ministério.

### **3.7.2.8 Horizonte Temporal Do Programa**

O programa deve possuir um prazo para sua execução, cuja duração pode ser contínua ou temporária. Um programa classificado como contínuo pode conter ações de duração temporária. Nos programas temporários devem ser indicados o mês e o ano previstos para início e término, sendo que, para término, deve ser considerado o término do programa, mesmo que este ultrapasse o período de vigência do PPA.

### **3.7.2.9 Valor**

O valor do programa representa a soma das despesas previstas para cada uma das ações que se pretende executar no programa. No programa temporário, informa-se o valor, considerando-se o período a partir do início até o final de sua execução (conclusão), e o programa contínuo considera o valor das ações previsto nos quatro anos de vigência do PPA. Os valores devem ser preenchidos em reais, sem centavos.

### **3.7.2.10 Indicador**

O indicador está associado ao objetivo e é utilizado para avaliar a efetividade do programa. Inicialmente, um indicador é suficiente, podendo existir mais quando necessários à avaliação da efetividade do programa. Os indicadores compõem-se de descrição, unidade de medida, índice mais recente, data de apuração, fonte (pode ser instituição oficial ou privada), índice desejado ao final do PPA (programa contínuo), índice desejado ao final do Programa (programa temporário), fonte que apurará o indicador, periodicidade de aferição do índice, base geográfica de apuração do índice (municipal, estadual e nacional) e fórmula de cálculo (modo de apuração do índice).

### **3.7.2.11 Ações**

As ações definidas para cada programa irão combater, reduzir ou eliminar as causas do problema que deu origem ao mesmo. As ações são fundamentais na avaliação da solução

dos problemas e da implementação dos programas. As ações são atreladas aos recursos e aos órgãos e unidades responsáveis pela sua execução, dessa forma, os recursos disponíveis pelo Governo e a capacidade operacional dos órgãos e unidades responsáveis é que definirão a abrangência de cada ação.

Existem, também, ações que não são vinculadas a recursos orçamentários, embora produzam bem ou serviço para parte ou totalidade do público-alvo do programa. São as ações não-orçamentárias, como por exemplo, parcerias com instituições do terceiro setor e edição de normas e procedimentos.

As ações são compostas de título (que deve expressar de forma clara e breve a ação que resulta em um produto que faz parte da execução do programa), unidade responsável (unidade administrativa, empresa estatal ou parceiro - Estados, Distrito Federal, Municípios ou setor privado - executor da ação), modalidade de implementação (direta, quando é executada por qualquer unidade sem ocorrer transferência de recursos; descentralizada, quando é executada por outros com recursos repassados pela União; e linhas de crédito, quando se obtém empréstimo de recursos aos beneficiários da ação), produto (bem ou serviço produzido pela ação e destinado ao público-alvo, cada ação somente terá um produto), unidade de medida, tipo (projeto, quando as operações limitadas no tempo produzem expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental; atividade, quando se realiza continuamente um conjunto de ações para manutenção da ação governamental; operações especiais, necessárias à execução dos objetivos dos programas e que resultem em um produto; e outras ações, que não demandam recursos da União), metas físicas (quantidade do produto que se quer obter num determinado ano, expressa pela unidade de medida aplicada com regionalização das metas), dados financeiros (estimativas de custos da ação, desdobrada por fonte de recurso e distribuída em cada um dos anos do período do PPA), fontes de recursos (orçamento da União - Fiscal/seguridade, tesouro, financiamento externo contratado e a contratar - investimento das estatais; não-orçamentários: renúncia fiscal, plano de dispêndio das estatais, fundos, agências oficiais de crédito; e parcerias).

Estes são os componentes dos programas finalísticos, de gestão de políticas públicas e de serviços aos Estado. Os de apoio administrativo são compostos por denominação, objetivo, unidade orçamentária (responsável pelo programa), valor total do programa, dados financeiros, título (manutenção e conservação de bens imóveis, manutenção de serviços de transportes, manutenção de serviços administrativos, ações de informática, remuneração de pessoal ativo da União e encargos sociais e remuneração dos militares das Forças Armadas) e metas de desempenho (padronizadas, com índices e vinculadas aos títulos).

### **3.8 GESTÃO POR PROGRAMAS**

O PPA 2000-2003 reafirmou o programa como elo de ligação entre o planejamento e o orçamento e tornou-se o instrumento de implementação de uma gestão por resultados, já que nos seus princípios estão as premissas que nortearam a reforma da administração pública. Com a elaboração, validação e aprovação dos programas e do Plano Plurianual é necessário o gerenciamento destes programas. Nesse sentido, destacamos seis aspectos na gestão por programas, sua natureza, as dimensões da ação gerencial, o plano gerencial, o gerente do programa, monitoramento e gestão intensiva de programas estratégicos.

#### **3.8.1 Natureza**

A natureza da gestão por programas está na natureza da gestão orientada por resultados, ou seja, alcançar um determinado resultado previamente definido e cujo “espírito” é fazer com que o Estado atenda aos anseios da sociedade, utilizando e integrando os recursos (materiais, humanos, financeiros) disponíveis.

Para atingir os resultados pretendidos nos programas, a gestão necessita abandonar a organização burocrática e departamentalizada, passando a agir matricialmente, acionando pessoas em diferentes níveis da estrutura organizacional e estimulando o trabalho em equipes e redes.

### **3.8.2 Dimensões da Ação Gerencial**

A gestão por programas demanda que sejam tomadas ações gerenciais pelos gerentes dos programas em vários níveis ou dimensões, a saber, política, estratégica e operacional.

A dimensão política visa legitimar o programa e seus objetivos junto à sociedade, legitimação entendida como a aprovação e o apoio dos atores relevantes do ambiente externo. O gerente deverá ser capaz de identificar, se envolver com estes atores e traçar uma estratégia de abordagem e comunicação apropriadas, para conseguir levar adiante a execução do seu programa, mesmo porque há que se considerar as estratégias e jogos políticos dominantes no ambiente externo. São considerados como atores externos relevantes, os superiores ou instâncias superiores imediatas, comissões parlamentares, agências supervisoras, meios de comunicação e grupos de interesse.

A dimensão estratégica procura implementar o programa, tomando por base o fato de que, durante a execução do mesmo, o ambiente atual é permeado por conflitos e mudanças políticas, sociais, econômicas e tecnológicas, demandando um processo de planejamento e reajustamento dos caminhos anteriormente traçados. O gerente deve perseguir os objetivos de construir cenários do ambiente para detectar oportunidades e ameaças às metas do programa e para criar condições de flexibilidade, adaptabilidade, controle e eficácia das suas ações face ao ambiente externo.

A dimensão operacional trata de assegurar a efetiva execução do programa, devendo o gerente perseguir os resultados pretendidos pelo programa, alocando, coordenando e controlando os meios e recursos suficientes; os resultados do processo de trabalho, integrando equipes, estabelecendo prioridades e definindo responsabilidades; e a satisfação do público-alvo com os resultados do programa, implementando mecanismos de avaliação do grau de satisfação.

### 3.8.3 Plano Gerencial

Vincula-se o sucesso da gestão por programas a um plano gerencial, integrado pelos seguintes elementos: termo de referência, estratégia de implementação, matriz de alocação de responsabilidades, programação física e financeira, gerenciamento das partes interessadas e dos riscos.

O termo de referência identifica o programa contendo a denominação, o nome do gerente, a unidade responsável, o objetivo, o público-alvo, a justificativa, as ações com metas físicas, os dados financeiros e as restrições existentes.

A estratégia de implementação define a estratégia escolhida para atingir os resultados do programa, identificando a condução das ações, sua forma de execução (direta, descentralizada para estados e municípios e parcerias), o modo de implementação das ações, os mecanismos de monitoramento da execução, a estrutura administrativa do programa e os critérios de acesso aos recursos do programa.

Como instrumento de responsabilização, a matriz define para cada etapa ou fase do programa os responsáveis pela execução e pode ser desenvolvida em vários níveis, permitindo o acompanhamento de forma individualizada.

A programação física e financeira demonstra as várias etapas da execução física e financeira do programa, o período de execução, os prazos e as necessidades de recursos.

É necessário o gerenciamento das partes interessadas para identificá-las, negociar com os vários atores envolvidos, conciliar e solucionar os conflitos. As partes interessadas também são denominadas de *stakeholders* e podem ser parceiras engajadas no programa ou ter seus interesses afetados pelo programa.

O gerenciamento dos riscos consiste em eliminar ou minimizar as interferências de eventos adversos e potencializar os eventos positivos, chamados de oportunidades.

### **3.8.4 O Gerente do Programa**

O gerente do programa é o ator principal da gestão por programas, designado formalmente pelos Ministros de Estado ou por órgão vinculado à Presidência da República responsável pelo programa, conforme estabelece o art. 4º, § único, do Decreto nº 2829/98.

É importante ressaltar que cada programa somente possui um gerente, mesmo que seja um programa multissetorial.

O gerente deverá possuir habilidades para gerenciar escopos, informações, prazos, custos, qualidade, riscos, suprimentos e pessoas, assim como exercer as atribuições de planejar detalhadamente a execução do programa, definir etapas, atribuições e responsabilidade de cada fase, definir cronograma físico e financeiro, manter um sistema de informações gerenciais para controlar custos, prazos e qualidade, antecipar-se a eventuais restrições nos programas, participar da administração orçamentária e financeira do programa, garantir a execução das metas, formar equipes e negociar compromissos com órgãos que participam do programa, identificar e negociar parcerias dentro e fora do governo, avaliar e aperfeiçoar continuamente o programa e comunicar os objetivos, benefícios e resultados do programa à sociedade.

Na realidade, a gestão por programas propõe a incorporação pelo gerente da necessidade de mudar. Mudar paradigmas e atitudes, pois a lógica do novo modelo introduz os novos paradigmas da administração gerencial e por resultados. Na implementação deste processo de mudança, há que se enfrentar as diversas resistências que se colocam no meio do caminho, a descrença na mudança, o desinteresse, a oposição, os antigos esquemas mentais, os elementos negativos da cultura da organização e o jogo de interesses dos envolvidos.



Por estes motivos, o gerente deve estar capacitado para liderar pessoas, mobilizar equipes em rede, construir uma visão compartilhada, articular as atividades de apoio e manter a motivação dos envolvidos.

Diante de todas as atividades descritas acima, pesquisas sobre o desenvolvimento destas<sup>44</sup> revelaram que o trabalho gerencial gera uma quantidade elevada e diversificada de tarefas, um ritmo intenso de trabalho sujeito a interrupções freqüentes, uma preferência pelo uso da comunicação verbal, contatos amplos e freqüentes dentro e fora das unidades que coordenam, tarefas inacabadas com alto índice de retorno e um controle reduzido sobre as demandas de decisão e informações.

Os gerentes possuem o apoio de um monitor na SPI, cujos objetivos são acompanhar a alimentação de informações gerenciais e contribuir para a implantação do plano por meio da atuação em tempo real no SIGPLAN e da comunicação direta com o gerente.

### **3.8.5 Monitoramento**

Os gerentes de programas manipulam informações de diversos tipos que devem subsidiar a tomada de decisão por parte do próprio gerente e do MP na implementação dos programas do PPA 2000-2003. Dessa forma, e entendendo que informação gerencial é um dos pilares do novo modelo, foi elaborado o sistema SIGPLAN<sup>45</sup>, disponibilizando as informações de planejamento e gestão necessárias, em rede, como instrumento de integração de esforços para reduzir as restrições<sup>46</sup>.

O SIGPLAN integra dados do plano plurianual, do SIDOR, do SIAFI e as informações fornecidas pelos gerentes de programas e seus monitores. O monitoramento dos programas é realizado pelos técnicos da SPI, chamados de monitores, cujas funções são apoiar o gerente, alimentar o SIGPLAN com informações gerenciais e contribuir para a

---

<sup>44</sup> No curso de Formação de Multiplicadores do novo modelo de planejamento, orçamento e gestão de multiplicadores foi mencionado que houve pesquisas, mas não as identificaram.

<sup>45</sup> Para maiores informações sobre o Sigplan, consultar o site [www.sigplan.gov.br](http://www.sigplan.gov.br)

<sup>46</sup> Evento que impede ou retarda a implementação de um programa ou de ações.

implementação do plano, focando a evolução física e financeira das ações dos programas, a busca de resultados e a gestão das restrições.

### **3.8.6 Gestão Intensiva dos Programas Estratégicos**

Um dos princípios do PPA é a seletividade, assim, a partir da seleção de alguns programas estratégicos, pode-se promover uma gestão intensiva destes programas, permitindo alavancar setores importantes para o desenvolvimento do país. Os programas do PPA refletem as prioridades do governo eleito e, atingidos seus objetivos, o país ganharia por ter alocado os seus recursos de forma eficaz, eficiente e efetiva, elevando sua posição no cenário mundial.

A gestão intensiva consiste, *a priori*, na identificação de programas que alcancem o objetivo estratégico do governo, quer seja pela natureza dos programas, volume dos recursos envolvidos ou relevância e, *a posteriori*, na alocação estratégica dos recursos nestes programas. A alocação estratégica de recursos prescinde da clareza de prioridades e esforço de negociação dentro do governo, já que os recursos são escassos.

Embora seja criteriosa, a alocação estratégica de recursos não é rígida, obedecendo a uma nova seleção anualmente, quando da elaboração do projeto da lei de diretrizes orçamentárias. Neste momento define-se o montante global de recursos alocados aos programas, visando, ao final do processo, fazer um ajuste em relação à evolução do plano e das demandas da sociedade.

Vários instrumentos auxiliam o gerenciamento intensivo do PPA 2000-2003: um sistema de gerenciamento intensivo, que envolve os níveis operacionais e os altos escalões do governo, adotando os princípios do modelo do PPA 2000-2003; a rede de gerentes e o sistema de informações gerenciais – SIGPLAN; uma sala de situação equipada com recursos tecnológicos e colocada à disposição na sala do Presidente da República para acompanhamento em tempo real dos programas estratégicos; e um relatório de situação

dos programas estratégicos, onde consta uma avaliação mensal destes programas, entregue no mesmo período ao Presidente da República.

Neste processo, a gestão do fluxo de recursos é realizada pela área de planejamento do MP para assegurar os recursos financeiros e a execução física das ações destes programas, tendo a participação dos gerentes e monitores dos programas, além de uma equipe com dedicação exclusiva.

### **3.9 O QUARTO PPA 2004-2007**

O PPA 2004-2007<sup>47</sup> é concebido à luz de um novo governo, cujo *slogan* é um Plano Brasil de Todos, e sob a ótica de que seria elaborado para mudar o Brasil, com um modelo de desenvolvimento de longo prazo, reafirmando o programa como elo de ligação entre o planejamento e o orçamento.

A equipe responsável pela elaboração do PPA 2004-2007 levou em consideração a experiência do PPA 2000-2003, as orientações do governo considerando a transversalidade, a dimensão regional e a participação dos segmentos sociais organizados, apresentando proposições que, na sua implementação, seguirão os critérios de seletividade, progressividade e adequação às especificidades e à natureza dos programas.

#### **3.9.1 Modelo de Planejamento**

O modelo de planejamento proposto pelo PPA 2004-2007 aponta para três elementos-chave, o planejamento participativo, o fortalecimento do conceito de revisão periódica do plano e o programa como unidade de planejamento, orçamento e gestão.

O planejamento estratégico é entendido pelo governo como fundado na democratização da gestão, por este motivo, a orientação estratégica foi debatida pelos ministérios e órgãos federais, por meio de Seminário, onde foram definidos preliminarmente 24

---

<sup>47</sup> Vide Anexo IX – Lei n° 10933 de 11/08/2004

desafios em três megaobjetivos, objetos de consulta pública posterior em 27 Fóruns Estaduais e no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

O processo de planejamento participativo foi estruturado em dois ciclos, o primeiro de elaboração do PPA e o segundo de acompanhamento e aperfeiçoamento após a implantação. A elaboração do PPA baseou-se num processo de concepção de orientações estratégicas, diretrizes e objetivos estruturados em programas com vistas ao alcance do projeto de Governo.

Este processo desmembrou-se em três dimensões, na primeira houve uma escuta à sociedade brasileira, por meio de consultas às entidades da sociedade civil organizada sobre a estratégia de desenvolvimento de longo prazo; na segunda, as orientações estratégicas setoriais elaboradas pelos Ministérios foram submetidas à apreciação da sociedade, por meio dos conselhos e fóruns institucionais, com caráter político; e na terceira, submeteu-se a estratégia de desenvolvimento de longo prazo e a programação do plano para os quatro anos à sociedade local e aos governos estaduais e municipais, por meio de Fóruns Estaduais de Participação Social e de um Fórum Estadual Tripartite de Desenvolvimento Local.

O fortalecimento do conceito de revisão periódica do plano será realizado com o encaminhamento ao Congresso Nacional de revisões anuais e com a implementação de uma sistemática de programação deslizando, ou seja, com a inclusão de um exercício de programação a cada revisão do plano.

O programa continua sendo uma unidade de planejamento, orçamento e gestão, priorizando o processo de gestão, composto pelas etapas de implementação, monitoramento, avaliação e revisão dos programas.

Acrescenta à cultura dos controles gerenciais e da avaliação, três dimensões: a da efetividade, como a correspondência entre a implementação de um programa e o alcance do seu objetivo, tendo como referência os impactos na sociedade; a da eficácia, como a

capacidade de alcance das metas previstas nas ações dos programas; e a da eficiência, como o uso otimizado com economia e qualidade dos bens e recursos empregados na execução das ações.

É importante destacar a implantação da programação plurianual físico-financeira “deslizante”, a manutenção de uma base de planejamento com horizonte permanente de médio prazo, com a projeção de um exercício financeiro de programação a cada revisão do plano.

### **3.9.2 Estrutura**

A estrutura do quarto PPA continua sendo por programas, com o objetivo de que o plano pratique um planejamento intensivo em gestão.

### **3.9.3 Composição**

O PPA 2004-2007 acompanha os seguintes documentos: mensagem contendo a orientação estratégica, a estratégia de desenvolvimento de longo prazo com os megaobjetivos, diretrizes gerais e desafios, o cenário de crescimento para 2004-2007, os grandes números (recursos para financiamento do plano) e uma seleção das metas prioritárias (metas e recursos alocados), projeto de lei acompanhado dos programas de governo, metas e prioridades da LDO 2004.

### **3.9.4 Premissas**

A gestão do PPA 2004-2007 baseia-se-se em três premissas: seletividade, progressividade e adequação à natureza e à especificidade das organizações.

#### **3.9.4.1 Seletividade**

A seletividade se dará por critérios que permitam identificar um número pequeno de programas associados às metas presidenciais, assim considerados por sua capacidade de impactar e construir, em médio e longo prazos, o projeto de desenvolvimento proposto no plano de governo.

#### **3.9.4.2 Progressividade**

A gestão do PPA propõe que, ao longo do plano, deverão ser implantados progressivamente arranjos de gestão específicos, em virtude de que a implementação da proposta de gestão voltada para resultados, com instâncias de decisão e formas de monitoramento e avaliação diferenciadas, demanda instrumentos adequados.

#### **3.9.4.3 Adequação à natureza e especificidade das organizações**

A gestão do plano deve atender às especificidades dos programas e das organizações, bem como aos mecanismos de gestão existentes, os Conselhos Setoriais e as Instâncias de articulação e decisão de cada órgão. Esse processo de adaptação permitirá o estabelecimento de um núcleo que necessariamente deverá existir em todos os Ministérios e Secretarias Especiais e sua conexão com o desenho de gestão específico de cada um deles.

#### **3.9.5 Metodologia de Construção**

O processo de construção do PPA 2004-2007 foi dividido em dois grandes blocos, uma base estratégica para quatro anos, tendo como referência o programa de governo, e uma programação, que organiza o nível tático-operacional da ação governamental. A gestão do plano também foi separada em dois níveis, a gestão estratégica e a gestão operacional do plano.

### **3.9.5.1 Base Estratégica**

A formulação da orientação estratégica de governo envolveu a participação de todos os órgãos responsáveis pela implementação de políticas e de segmentos representativos da sociedade civil organizada, dessa forma, pressupõe que esta sirva de base para repactuação permanente das condições para a governabilidade e implementação do Plano.

Integram a orientação estratégica três mega-objetivos concebidos em cinco dimensões (social, econômica, regional, ambiental e democrática), os quais contêm 30 desafios, conforme pode-se visualizar no Quadro 6. Estes objetivos deverão ser mensurados por um conjunto de macroindicadores, capazes de orientar o governo no nível mais estratégico.

Quadro 6. Estratégias, mega-objetivos, diretrizes e desafios do PPA 2004-2007

<b>ESTRATÉGIA</b>	<b>MEGA-OBJETIVOS</b>	<b>DESAFIOS</b>
Estratégia de desenvolvimento de longo prazo: inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego; crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade; e redução da vulnerabilidade externa	1. Inclusão social e redução das desigualdades sociais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Combater a fome para erradicação e segurança alimentar e nutricional</li> <li>2. Ampliar a transferência de renda</li> <li>3. Promover o acesso universal à seguridade social (saúde, previdência e assistência)</li> <li>4. Ampliar o nível e qualidade de escolarização</li> <li>5. Promover o aumento da oferta e a redução dos preços dos bens e serviços de consumo popular</li> <li>6. Implementar o processo de reforma urbana</li> <li>7. Reduzir a vulnerabilidade de crianças e de adolescentes as formas de violência</li> <li>8. Reduzir as desigualdades raciais</li> <li>9. Reduzir as desigualdades de gênero</li> <li>10. Ampliar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias</li> </ol>
	2. Crescimento com geração de emprego e renda, ambiente sustentável e redutor das desigualdades regionais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alcançar o equilíbrio macro-econômico</li> <li>2. Ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito</li> <li>3. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a formação profissional, regular o mercado de trabalho e redução da informalidade</li> <li>4. Implantar reforma agrária</li> <li>5. Coordenar e promover o investimento produtivo</li> <li>6. Ampliar, desconcentrar regionalmente e fortalecer as bases científicas e tecnológicas</li> <li>7. Impulsionar os investimentos em infraestrutura</li> <li>8. Reduzir as desigualdades regionais e intra-regionais</li> <li>9. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e dos recursos naturais</li> <li>10. Ampliar a participação do País no mercado internacional</li> <li>11. Incentivar e fortalecer as micro, pequenas e médias empresas</li> </ol>
	3. Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos</li> <li>2. Garantir a integridade dos povos indígenas</li> <li>3. Valorizar a diversidade das expressões culturais</li> <li>4. Garantir a segurança pública</li> <li>5. Preservar a integridade e soberania nacionais</li> <li>6. Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz, solidariedade e direitos humanos no cenário internacional</li> <li>7. Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão</li> <li>8. Combater a corrupção</li> <li>9. Democratizar os meios de comunicação social, valorizando os meios alternativos e a pluralidade de expressão</li> </ol>

Fonte: Adaptado de Plano Plurianual 2004-2007, projeto de lei, Brasília: 2003.



### **3.9.5.2 Programação**

Esta etapa refere-se à concepção dos programas, incluindo a construção dos planos gerenciais, planos de avaliação e o detalhamento do cronograma físico-financeiro. A elaboração destes últimos foi deliberadamente deslocada pelo governo para a fase posterior à aprovação do plano, devido à exigüidade dos prazos na fase de elaboração e à necessidade de se conhecer o desenho final dos programas.

### **3.9.5.3 Gestão do Plano**

A gestão do plano é percebida como indutora da transformação do modo de atuação da administração pública, tendo que haver convergência entre os procedimentos gerenciais das organizações e a gestão por programas e, em função disso, é imprescindível a realização de ações por parte dos Ministérios, no sentido de aperfeiçoar a gestão por programas e de incorporar ao desempenho dos Ministérios e suas organizações, os resultados dos programas.

A orientação governamental para o ciclo de gestão do PPA 2004-2007 é o Decreto nº5233, de 06/10/04<sup>48</sup>, estabelecendo os critérios da eficiência, eficácia e efetividade e constituindo a gestão estratégica e a gestão tático-operacional.

É importante destacar a definição dos critérios acima. 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. Eficácia é a medida do grau de atingimento das metas fixadas para um determinado projeto, atividade ou programa em relação ao previsto. Efetividade é a medida do grau de atingimento dos objetivos que orientam a constituição de um determinado programa, expressa pela contribuição à variação alcançada pelos indicadores estabelecidos no PPA.

---

<sup>48</sup> Vide Anexo X – Decreto nº 5233, de 06/10/04

A gestão estratégica compreende o monitoramento, a avaliação e revisão dos desafios e dos programas prioritários do PPA, sendo de responsabilidade do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em conjunto com a Casa Civil e em articulação com demais órgãos do Poder Executivo.

A gestão tático-operacional compreende a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão dos programas, sendo de responsabilidade dos órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário, com a coordenação do MP que disponibilizará metodologia, orientação e apoio técnico.

O ciclo de gestão do plano foi concebido como o conjunto de eventos integrados que viabilizam o alcance dos objetivos de governo, compreendendo os processos de elaboração da programação, considerando prévio diagnóstico do problema ou demanda da sociedade, a implementação dos programas, o monitoramento, avaliação e a sua revisão. A gestão dos temas transversais<sup>49</sup> será realizada pelas respectivas Câmaras do Conselho de Governo e seus Comitês Executivos, bem como por grupos de trabalhos criados para este fim.

#### **3.9.5.4 Monitoramento do Plano**

O monitoramento contempla o plano e os desafios, grupos de programas, temas transversais, programas em rede e os pactos formais de concertação<sup>50</sup>.

O monitoramento do plano e dos desafios se dá pela análise das variáveis macroeconômicas e seu impacto sobre o plano, pelo grau de concretização dos megaobjetivos, pelo enfrentamento dos desafios e evolução do ambiente de implementação do plano e pela implementação do conjunto de programas de acordo com o ciclo de gestão.

---

<sup>49</sup> Temas que envolvem valores e conceitos que devem ser considerados na ação de governo, tais como gênero, raça, direitos humanos, meio-ambiente e etnias.

<sup>50</sup> Sobre pactos formais de concertação ver item 3.10.2 desta dissertação

O monitoramento dos grupos de programas consiste em acompanhar a implementação contínua dos programas que compõem o grupo de caráter estratégico e em identificar, analisar e superar as restrições à implementação, segundo metas de desempenho anuais acordadas.

O monitoramento de temas transversais engloba alguns enfoques, como, a criação de um responsável nos Ministérios envolvidos diretamente nas metas de transversalidade esperadas, a manutenção de um espaço de coordenação de temas transversais em Câmaras Setoriais com metas inseridas no sistema de informações, de forma que os órgãos do governo mantenham seus *sites* atualizados com tais informações, e a capacitação dos funcionários e gestores públicos.

O monitoramento dos programas em rede consiste no processo de interação entre a alta gerência de governo e os responsáveis pela implementação dos programas, bem como na atuação do monitor, por meio de sistema informatizado e comunicação direta, no sentido de captar as informações gerenciais e gerir as restrições existentes.

O monitoramento dos pactos formais engloba a análise do desempenho físico e financeiro de cada uma ações constantes do pacto e das restrições, por meio dos gerentes setoriais e monitores responsáveis por programas cujas ações constem do pacto.

#### **3.9.5.5 Avaliação do Plano**

A avaliação abarcará os programas e as práticas de gestão organizacionais. A avaliação anual gerará dois produtos, um relatório intermediário cuja finalidade é subsidiar as decisões relativas ao processo de alocação do gasto e o relatório anual de avaliação, sendo este submetido ao órgão setorial.

É importante destacar a novidade constante no art. 20 da Lei LDO 2004, que dispõe que a avaliação do Balanço Geral da União (BGU), a partir de 2004, será realizada pelo TCU,

inclusive quanto aos resultados dos programas de governos, classificando-os como satisfatórios ou insatisfatórios.

A avaliação será um processo sistemático de aferição periódica dos resultados e da aplicação dos recursos, segundo os critérios da eficiência, eficácia e efetividade, permitindo sua implementação no âmbito das organizações públicas, o aperfeiçoamento do Plano Plurianual e o alcance dos objetivos de governo.

O sistema de avaliação do PPA será apoiado por uma Comissão de Monitoramento e Avaliação do PPA, a ser instituída no MP e por uma unidade de monitoramento e avaliação de cada Ministério para atuar em todo o setor.

Cabe à Comissão de Monitoramento e Avaliação do MP, elaborar propostas de normas e procedimentos gerais relativos ao monitoramento e avaliação dos programas do Poder Executivo, e oferecer elementos técnicos que orientem o processo de alocação de recursos orçamentários e financeiros e a revisão dos programas.

Cabe à unidade de monitoramento e avaliação de cada Ministério, apoiar a elaboração dos planos gerenciais, monitoramento e avaliação dos programas, oferecendo subsídios técnicos que auxiliem na definição de conceitos e procedimentos específicos. Esta será composta por, no mínimo, 02 servidores do quadro permanente da organização que possuam conhecimento e experiência em monitoramento e avaliação. Será disponibilizada uma oficina para capacitar os integrantes das unidades de monitoramento e avaliação, no sentido de exercerem as suas funções, também, será desenvolvido plano de capacitação, a partir de 2005, prevendo capacitação continuada e certificação.

A Secretaria-Geral da Presidência da República e o MP definirão diretrizes para participação da sociedade civil na avaliação do PPA e dos seus programas.

### **3.9.5.6 Revisão do Plano**

A revisão é um processo de adequação do PPA às mudanças internas e externas da conjuntura política, social e econômica, por meio da alteração, exclusão ou inclusão de programa, resultantes dos processos de monitoramento e avaliação. Anualmente será apresentado ao Congresso Nacional projeto de lei de revisão do PPA.

### **3.9.5.7 Financiamento do Plano**

O desafio do governo é internalizar no setor público o conhecimento necessário à utilização de parcerias público-privadas, para obter o aporte de outras modelagens financeiras que viabilizem os programas e o plano e, para isso, confia no projeto de lei de parcerias público-privadas (PPP). Este financiamento seria direcionado a investimentos em infra-estrutura e existe uma carteira de projetos de PPP onde o governo seleciona algumas das obras constantes da proposta do PPA que considera necessárias e passíveis de serem licitadas sob o regime de parcerias<sup>51</sup>.

Outros desafios da construção do PPA 2004-2007 são a utilização de instrumentos modernos de redução de riscos pelas agências multilaterais de financiamento e a utilização de recursos dos fundos de pensão como fontes de longo prazo para o financiamento da infra-estrutura econômica.

## **3.10 PROGRAMAS**

O programa é definido como um instrumento de organização da atuação governamental com vistas ao enfrentamento de um problema, articulando 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.

---

<sup>51</sup> Vide Projeto de Lei da Câmara nº 10 (substitutivo) no site [www.planejamento.gov.br/arquivos\\_down/spi/carteira\\_de\\_projetos.pdf](http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/carteira_de_projetos.pdf)

Os programas a serem submetidos ao ciclo de gestão serão selecionados por critérios que identifiquem um número pequeno de programas associados às metas presidenciais, sob a responsabilidade da alta direção do Governo.

Observamos dois critérios, porém outros serão ainda adotados. Um é o resultado da aplicação da Matriz de Impacto, considerando uma matriz “n x m”, onde “n” representa o número de programas (linhas) e “m” representa o número de desafios (colunas), e onde do resultado pode-se recorrer a um método para analisar a relação entre estes dois níveis. Desta matriz participam o Ministério do Planejamento, os Ministérios, na qualificação dos programas sob sua responsabilidade, e a Presidência da República. As notas da matriz de impacto serão atribuídas por avaliadores indicados pelas instituições.

Outro critério é a análise hierárquica dos níveis estratégicos mais elevados, os megaobjetivos e desafios, ou seja, a análise do impacto dos desafios sobre os megaobjetivos, colocando-os em ordem de importância. Esta etapa está sob a responsabilidade do Ministério do Planejamento e da Presidência da República.

É importante destacar o compromisso do Ministério do Planejamento com outros Ministérios, dirigentes, responsáveis pelos programas e com organizações que tenham programas inseridos nestes critérios, no sentido de apoiar o desenvolvimento gerencial e de competências gerenciais durante a implementação.

Para o PPA 2004-2007, os tipos de programas são de apoio administrativo, serviços ao estado, gestão de políticas públicas e finalístico, e em nada diferiu das denominações do PPA 2000-2003. O Quadro 7 mostra a distribuição dos 374 programas do PPA 2004-2007<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Vide Anexo XI - Relação de todos os programas do PPA 2004-2007

Quadro 7. Distribuição programas PPA 2004-2007 quanto a natureza

Natureza	Apoio Administrativo	Serviços ao Estado	Gestão de Políticas Públicas	Finalísticos	Total
Quantidade	2	19	50	303	374
Valor (R\$milhão)	103.370	19.486	48.976	1.684.171	1.856.004

Fonte: Brasília, 2004, Plano de Gestão do PPA 2004-2007, Texto para discussão.

Ainda no que se refere a classificações de programas, temos os programas unissetorial, intra-setorial, multissetorial e prioritário. Programa unissetorial é o que possui todas as ações de responsabilidade de uma única unidade administrativa do mesmo órgão, seja da administração direta ou indireta, intra-setorial é o que possui ações de responsabilidade de mais de uma unidade administrativa do mesmo órgão, multissetorial é o que tem pelo menos uma ação de unidade administrativa de órgão diverso ao que detém a responsabilidade pelo programa.

Programa prioritário é o de elevado impacto na estratégia de desenvolvimento do governo, devendo contar com gestão diferenciada, conforme proposto no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

### 3.10.1 Mobilização dos Atores

O PPA 2004-2007 definiu claramente as funções de cada ator envolvido com a implementação dos programas. Os atores compreendem o dirigente máximo ou titular do órgão, o gerente, o gerente executivo e o coordenador de ação. Uma Portaria a ser editada pelos titulares dos órgãos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário identificarão as unidades administrativas às quais cada programa e cada ação estejam vinculados.

O gerente integra a alta administração, é o responsável pela gestão do programa e pela unidade administrativa à qual o programa está vinculado, tendo as atribuições de elaborar

o plano gerencial do programa, assegurar o alcance do objetivo do programa (efetividade), proporcionar e articular os recursos necessários à implementação do programa, buscar a regularidade do fluxo de recursos do programa, identificar e eliminar as restrições à implementação do programa, indicar o gerente executivo, se necessário, promover e estabelecer cooperação e parcerias e promover a avaliação e a revisão do programa.

O gerente executivo tem por função apoiar a atuação do gerente, sempre que a sua indicação for necessária na visão do gerente, e entre as suas atribuições estão promover a articulação entre os coordenadores de ação, preencher os sistemas informatizados e constituir um centro de custos do programa.

O coordenador de ação tem por atribuições viabilizar a execução e o monitoramento de uma ou mais ações finalísticas do programa, sendo o responsável pela unidade administrativa a qual se vinculam as ações.

Será desenvolvido um plano de capacitação, a partir de 2005, definido a partir de competências requeridas pelos gerentes e coordenadores de ação, bem como será prevista capacitação continuada e certificação.

### **3.10.2 Gestão dos Programas**

A gestão dos programas para o PPA 2004-2007 utilizará a forma de instâncias colegiadas, atuando com fóruns de coordenação e negociação, compostos pelos Comitês Gestor do Programa e de Coordenação dos Programas. Estas instâncias são consideradas os arranjos gerenciais para a gestão dos programas.

O Comitê Gestor do Programa atuará nos programas multissetoriais é composto pelo gerente, com função de coordenador, coordenador de ações e gerentes-executivos, se houver, e tem como objetivo dar cumprimento ao objetivo do programa, monitorando e avaliando o desempenho do conjunto de ações.



O Comitê de Coordenação dos Programas criado em cada órgão do Poder Executivo é composto pelo Secretário Executivo do órgão, com função de coordenador, pelo Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Administração, pelos gerentes de programas e demais titulares de unidades e entidades vinculadas ao órgão, e tem como objetivo definir, executar, monitorar e avaliar ações estabelecidas nas políticas setoriais, tendo por referência o conjunto de programas que compõem cada política, atuar na integração dos programas do Ministério e vinculadas, servindo de mediador e superador de restrições, por meio da validação e pactuação dos planos gerenciais de cada programa. Este Comitê visa, também, reforçar a função de planejamento nos Ministérios e estabelecer uma relação entre a gestão de cada Programa e a estrutura formal dos órgãos.

Os órgãos que possuam fóruns de coordenação interna em funcionamento terão como faculdade constituir o Comitê acima referenciado, desde que as funções sejam compatíveis e os mesmos tenham participação dos gerentes do PPA.

A participação social neste PPA é viabilizada no Comitê Gestor do Programa, que utilizará instrumentos de aferição da satisfação dos usuários dos serviços e outros a serem definidos. Já nos programas de gestão de políticas públicas e finalísticos, a participação se dará por meio das entidades da sociedade organizada representativas do setor ao qual está vinculado o programa e nos programas de serviços ao Estado, os órgãos produtores destes serviços e as instituições usuárias dos mesmos participarão dos processos de gestão dos programas.

Ressaltamos que esta participação está submetida a diretrizes ainda a serem definidas pela Secretaria-Geral da Presidência da República e o MP.

Os temas transversais (direitos humanos, gênero, raça, etnia, meio ambiente, informação e conhecimento) terão como fórum as Câmaras Setoriais da Casa Civil da Presidência da República, e os pactos formais de concertação serão geridos pela Câmara de Desenvolvimento Regional da Casa Civil da Presidência da República.

Os pactos formais de concertação foram criados como instrumento estratégico de um planejamento participativo, com objetivo de envolver a sociedade organizada e articular a ação dos entes federativos em duas dimensões: a primeira, na perspectiva de transformar o PPA em veículo da repactuação da federação, definindo responsabilidades na construção de um projeto de desenvolvimento; e a segunda, reconhecendo que a inclusão social e a redução das desigualdades interpessoais e inter-regionais são conquistas solidárias do Estado e da sociedade.

Estes pactos assumirão a forma de um contrato de desenvolvimento, comprometendo as três esferas de governo e a sociedade local com metas de desempenho dos programas e resultados que expressem as mudanças sócio-econômicas esperadas. Seu objetivo é implementar programas selecionados de comum acordo com os três entes federados, considerando a demanda da sociedade, visando um projeto de desenvolvimento em nível sub-regional articulado à estratégia de desenvolvimento nacional.

Os pactos envolverão temas de programas implementados nos três níveis federativos em torno de um projeto de desenvolvimento sub-regional e estadual, e setores estruturantes para o desenvolvimento integrado das regiões, incorporarão os Ministérios setoriais relacionados como partes do pacto, adotarão o princípio da subsidiariedade com intervenção ao nível mais adequado, considerando competências e interesse dos entes federativos, distinguindo-os segundo condições sócio-econômicas relativas, estimularão parcerias público-públicas e público-privadas, promoverão participação social com os entes federativos, fornecendo informações para análise e avaliação dos pactos, e terão vigência compatível com o PPA do governo e dos estados, podendo adotar o modelo de PPA “deslizante”.

Os pactos serão firmados entre o Poder Executivo e os Estados, Municípios e Distrito Federal, agrupados por sub-regiões<sup>53</sup> e estão disciplinados no art. 11 do Decreto nº 5233/04.

---

<sup>53</sup> Grupo de municípios organizados a partir de um projeto de desenvolvimento local

### **3.10.2.1 Instrumentos de Gestão dos Programas**

Foram definidos como instrumentos de gestão dos programas, o plano gerencial, o acordo formal de gestão e os sistemas de informação.

O plano gerencial existirá em todo programa finalístico e seu objetivo é orientar a implementação, o monitoramento e a avaliação do programa e estabelecer os compromissos entre os atores dos programas. É composto de uma estratégia de implementação; atores, parceiros e responsabilidades (análise situacional); arranjo de gestão; otimização de processos (caso necessário), cronogramas de execução física e financeira; estratégia de monitoramento e avaliação; fatores críticos de sucesso; forma de participação e controle da sociedade; recursos (humanos, materiais, logísticos e tecnológicos); critérios de elegibilidade e priorização de segmentos do público-alvo; e dos compromissos gerenciais assumidos nos pactos de concertação, caso existam.

Será disponibilizada uma oficina para os gerentes de programa, gerentes executivos e coordenadores de ação para elaboração do plano gerencial do programa, sendo este enviado pelo gerente de programa ao MP por meio do SIGPlan.

O acordo formal de gestão será realizado para os programas que estão associados às metas presidenciais e submetido à apreciação do Ministério do Planejamento e, a critério dos outros Ministérios, poderá ser adotado para os demais programas.

Seu objetivo é disciplinar o funcionamento das instâncias de decisão, as atribuições, o fluxo de informações e a sistemática de monitoramento e avaliação, pactuando o plano gerencial dos programas com suas metas e indicadores para o período de vigência do PPA, não se resumindo a práticas gerenciais, mas alcançando também os compromissos complementares para a execução das ações previstas para o PPA. A gestão interna aos Ministérios e Secretarias será estimulada para pactuação dos compromissos em busca de resultados nas ações governamentais.

No aspecto de sistemas de informação, o SIGPLAN é o instrumento informatizado adotado para o processo de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão dos programas do PPA e se propõe ao desenvolvimento do InfraSIG, instrumento que auxiliará na captação das informações sobre o andamento dos programas em cada órgão, integrado ao SIGPLAN e aos sistemas prioritários e de acordo com os padrões de interoperabilidade definidos pelo Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

Os órgãos que possuírem sistemas próprios com as características do InfraSIG deverão assegurar a integração dos mesmos ao SIGPLAN. Sua vantagem será a capacidade de medir a eficiência (custos e prazos) e a eficácia (atingimento das metas, com atendimento correto e pleno da especificação do produto) das ações, e de permitir a avaliação da efetividade dos programas.

#### **4. CONSIDERAÇÕES SOBRE PPA 2000-2003 e PPA 2004-2007**

Em vários países, como, Inglaterra, Nova Zelândia, Estados Unidos e Suécia, já vem sendo adotado um sistema de orçamento por desempenho plurianual com acompanhamento de indicadores, a fim de se avaliar a boa governança do País.

O PPA 2000-2003 tratou de uma mudança nos conceitos e na metodologia de planejamento até então adotados, buscando por meio da implantação de programas ser capaz de medir o desempenho da gestão governamental. Ainda, com o avanço trazido pelo PPA 2000-2003 e pelo início de um processo de mudança no planejamento governamental brasileiro, esta experiência demonstrou diversas dificuldades e problemas na sua implementação.

Várias análises do PPA 2000-2003 foram realizadas pela equipe do MP, pelos gerentes de programas e pela sociedade em geral e a experiência de implantação nestes anos demonstrou as dificuldades enfrentadas, as quais destacamos no Quadro 8.

Outros problemas de concepção e implementação do PPA 2000-2003 foram apontados por Garcia<sup>54</sup>, os quais relacionamos no Quadro 9.

---

<sup>54</sup> Roberto Coutinho Garcia é funcionário da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do IPEA.

Quadro 8. Dificuldades para implantação da nova cultura de integração do planejamento, orçamento e gestão

<b>Iniciativa</b>	<b>Dificuldades</b>
Incorporar a gestão por programas às estruturas formais e aos processos decisórios nas organizações.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenhar o programa de forma a apontar as soluções para os problemas da sociedade, viabilizando uma situação futura desejada compatível com a orientação estratégica do Governo.</li> <li>• Administrar por objetivos.</li> <li>• Enfrentar as causas dos problemas e não os seus efeitos.</li> <li>• Alocar recursos a programas e não às estruturas organizacionais.</li> </ul>
Implantar programas multissetoriais que perpassam mais de um Ministério, Secretaria e Instituição Pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operacionalizar e distribuir recursos.</li> <li>• Implantar a lógica matricial, enfraquecendo a estrutura organizacional.</li> <li>• Deficiência de articulação entre os gerentes e seus parceiros nos Ministérios e nas Instituições.</li> </ul>
Negociar e articular recursos dentro e fora do governo para atingir os objetivos dos programas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incapacidade do gerente em negociar, articular, buscar resultados, ser empreendedor, ter criatividade.</li> <li>• Pouca experiência da burocracia na negociação e elaboração de parcerias estratégicas privadas.</li> <li>• Dar transparência à alocação do gasto para captar investimento privado e do terceiro setor.</li> </ul>
Estabelecer visão de longo prazo e gestão estratégica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estabelecer visão além dos quatro anos do PPA.</li> <li>• Estabelecer visão direcionada aos eixos de integração nacional baseada no território para que o plano seja concebido a partir do território e não dos setores de governo (saúde, meio-ambiente, transporte, etc).</li> <li>• Limitar quantidade e valor dos programas estratégicos.</li> <li>• Adotar visão de desenvolvimento solidário de todo o território.</li> <li>• Substituir a prática de financiar projetos isolados para financiar grupos de projetos nos programas.</li> </ul>
Implantar sistema de informações gerenciais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compatibilizar e avaliar a execução financeira com a execução física.</li> <li>• Monitorar em rede e atualizar o sistema.</li> </ul>
Ajustar as funções e objetivos dentro da organização tradicional do governo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar o foco no Ministério, nas Instituições e no governo para os objetivos da sociedade (eficácia, eficiência e efetividade). Identificar prioridades e comunicá-las à sociedade.</li> </ul>

Fonte: elaborado a partir do Balanço da Reforma do Estado no Brasil e Revista do Serviço Público, 2002-

Quadro 9. Problemas de concepção do PPA 2000-2003

Aspectos do PPA 2000-2003	Problemas Percebidos
Conceituação de problemas para elaboração do programa	O Manual Técnico de orçamento de 1999 explicita que os programas deverão dar solução a um problema, mas não conceitua o que é um problema. O entendimento de problema é relativo, principalmente os problemas socialmente produzidos que têm múltiplas soluções, dependendo dos atores sociais envolvidos.
Previsão de Recursos da União	Realizada com base na execução orçamentária e financeira de cada Ministério nos três últimos exercícios, o que prejudica a programação dos recursos para os programas que poderia ser proporcional à relevância do programa para atingir os resultados.
Capacitação dos responsáveis pela elaboração	Sensibilização e treinamento com curta duração (8 horas) prejudicando a introdução e a vivência dos novos conceitos e metodologias
Despesas Administrativas	A apropriação em um único programa não permite visibilidade do gasto público e dificulta a gestão.
Indicadores	Indicador de síntese deverá refletir o problema que o programa pretende enfrentar e ser representativo das ações nele contidas; assim, as avaliações de resultados finais ficam prejudicadas, pois o adequado monitoramento é feito constantemente e por meio de sistema de indicadores específicos para atuar em processos particulares com ritmos próprios.
Priorização no PPA	Não há clareza de prioridades, somente na LDO, e não há justificativa para as prioridades ou para as alterações que ocorrem após ano.

Fonte: elaborado a partir de Ronaldo Coutinho Garcia, A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003, 2000 e Yasushiko Matsuda, *Avaliação do Plano Plurianual*, 2002

Este estudo apresentou várias análises de Garcia por considerar oportunas e coerentes as discussões apontadas e algumas situações transcritas pelo autor quanto a implementação do PPA 2000-2003, das quais destacamos: “Aqueles que se dedicaram à elaboração dos programas tiveram enormes dificuldades. *Pensar o problema* era um tormento; identificar suas causas, *um parto a fórceps*, construir indicadores, uma tortura. O resultado final deixou a desejar. Há grande heterogeneidade, muito reducionismo, elevada setorialização, considerável imprecisão.”(GARCIA, 2000:37)

Como sabemos, esta não foi apenas uma mudança estrutural, mas antes de tudo cultural, o que demanda um processo natural de erros e acertos e possíveis resistências. Algumas sugestões também foram concebidas neste período de vigência do PPA 2000-2003, as quais convém destacar no Quadro 10.

Quadro 10. Sugestões para aperfeiçoamento do PPA 2000-2003

<b>Sugestão</b>	<b>Finalidade</b>
Criação das figuras de gerente multissetorial e coordenador de ação.	Facilitar a interlocução entre o gerente do PPA e o responsável pela execução de partes do programa.
Agrupamento de ações destinadas a uma causa crítica específica em um módulo organizativo englobando ações com mesmo objetivo.	Evidenciar as inter-relações entre as ações, estimular a articulação e sinergia e facilitar a coordenação do conjunto de ações.
Capacitação e sensibilização dos gerentes de programas, das SPOA's, SOF's e Instituições Públicas.	Facilitar o entendimento e absorção da lógica da gestão horizontal e centrada em resultados.
Aperfeiçoamento do sistema de informações gerenciais em nível federal.	Possibilitar o intercâmbio de informações dos programas por parte de outros sistemas existentes nos demais órgãos ou Instituições.

Fonte: elaborado a partir do Balanço da Reforma do Estado no Brasil e Revista do Serviço Público, 2002

O PPA 2004-2007 manteve os princípios básicos que nortearam o PPA 2000-2003, quais sejam, orientação para o planejamento de longo prazo, manutenção do programa como elo de ligação e unidade de planejamento e seletividade de programas para melhor gerenciamento, o que demonstra amadurecimento na condução do processo de planejamento governamental, que ora não poderia ser desprezado nem descontinuado.

Na questão dos custos administrativos, estes foram incorporados em cada programa finalístico, sob a denominação da ação Gestão e Administração do Programa, com a finalidade de constituir um centro de custos administrativos dos programas, agregando despesas que não são passíveis de apropriação em ações finalísticas do próprio programa.

Essas despesas compreendem serviços administrativos, pessoal ativo, manutenção e uso da frota veicular, tecnologia da informação, despesas com viagens e locomoção, sistemas de informações gerenciais internos, estudos para formulação de políticas públicas, promoção de eventos para discussão, formulação e divulgação de políticas, dentre outras.

O enfoque do planejamento participativo foi voltado para a elaboração do PPA e seu acompanhamento e aperfeiçoamento, por meio de Fóruns com a sociedade organizada e as esferas estaduais e municipais e de Comitês de Gestão e Monitoramento.



As esferas estaduais e municipais se comprometerão com o novo PPA através de pactos formais de concertação, uma espécie de contratualização com estes entes.

No que se refere à avaliação dos programas, mantém a avaliação anual e aborda a elaboração de relatório intermediário para subsidiar as decisões relativas ao processo de alocação do gasto público, o que pode significar um avanço. O primeiro relatório de avaliação foi publicado em outubro deste ano<sup>55</sup> contendo avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas para 2004-2007, as justificativas da não-inclusão na proposta de lei orçamentária para 2005 de projetos já iniciados, os valores previstos para cada ação do plano, as dotações da lei orçamentária em vigor e as previstas para a proposta orçamentária de 2005, as metas físicas e valores financeiros das ações do plano e as novas ações para os três exercícios subsequentes ao da proposta orçamentária.

Abaixo, a título de ilustração, segue quadro contendo algumas ações nas quais, segundo justificativa do relatório, não foi possível alocar recursos orçamentários, em virtude de limitações orçamentárias.

Quadro 11. Ações sem recursos para o PPA 2004-2007

<b>Programa</b>	<b>Ação</b>	<b>Órgão Responsável</b>
Ciência e Tecnologia para Inclusão Social	Fomento à pesquisa e ao desenvolvimento de projetos para viabilizar a produção e uso do biodiesel	Ministério da Ciência e Tecnologia
Desenvolvimento da Bovideocultura	Apoio a implantação de Centro de Pesquisas em Bovideocultura – Estado Tocantins	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Fruticultura-PROFRUTA	Estimulo ao desenvolvimento da fruticultura	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	Expansão e Consolidação da rede federal de educação tecnológica	Ministério da Educação

Fonte: adaptado do Relatório de Avaliação PPA 2004-2004, item III, exercício 2004

Uma novidade é a reprogramação do plano, chamada de “programação deslizante”, ou seja, a cada revisão do plano inclui-se um exercício financeiro de programação.

<sup>55</sup> Disponível no site [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Percebemos que a ênfase do PPA 2004-2007 é para a gestão dos programas e que procurará ser compatível com os procedimentos gerenciais das organizações.

A gestão dos programas contará com um plano gerencial, um plano de avaliação e um detalhamento do cronograma físico-financeiro, que serão realizados a posterior. Os programas associados às metas presidenciais terão ciclo de gestão específico e realizarão acordos formais de gestão, já os programas finalísticos terão planos gerenciais, estes conforme Manual de Elaboração do Plano Gerencial dos Programas do PPA 2004-2007.<sup>56</sup>

Os arranjos gerenciais definidos são o Comitê Gestor do Programa, Comitê de Coordenação dos Programas, grupos de trabalho específicos e um sistema de avaliação.

Novos atores foram definidos, o dirigente máximo ou titular do órgão, o gerente do programa, responsável pela gestão do programa e pela unidade administrativa do órgão, o gerente-executivo, visando apoiar o gerente do programa, sendo opcional a este definir àquele, e o coordenador de ação, responsável pela execução e monitoramento da ação e pela unidade administrativa à qual ela se vincule.

A indicação do gerente e do coordenador de ação, sugerindo-se que sejam também os responsáveis pelas unidades administrativas vinculadas, tende a minimizar os problemas de gerenciamento e alocação de recursos orçamentários e financeiros, pelos quais passaram os gerentes no PPA 2000-2003, tendo em vista a autonomia e poder de decisão que os atuais gerentes e coordenadores de ação terão, conseqüentemente, a tendência é a melhoria na execução física e financeira dos programas.

Cabe notar o parágrafo 1º do art.20 da Lei de Diretrizes Orçamentárias n º 10.707 de 30/07/03, com característica diferenciada dispondo ao Tribunal de Contas da União classificar os resultados dos programas em satisfatórios ou insatisfatórios, considerando os objetivos, metas e prioridades estabelecidas para o exercício.

---

<sup>56</sup> disponível no site [www.planejamento.gov.br/PPA\\_2004-2007](http://www.planejamento.gov.br/PPA_2004-2007)

O sucesso ou o fracasso da gestão deste novo PPA dependerá, em certa medida, da implementação dos arranjos gerenciais, do ciclo de gestão e do processo de monitoramento da nova equipe cujo desafio é, por meio desta foram participativa, gerar resultados nos prazos estabelecidos no PPA 2004-2007.

## 5. AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PESQUISADAS

### 5.1 FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Instituição cuja missão é gerar, absorver e difundir conhecimentos científicos e tecnológicos em saúde pelo desenvolvimento integrado das atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ensino, produção de bens, prestação de serviços de referência e informação, com a finalidade de proporcionar apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício pleno da cidadania.

A fundação é uma instituição centenária, vinculada ao Ministério da Saúde, tendo ao longo de sua existência passado por alterações em seu formato jurídico-institucional, cabendo citar o Decreto n° 6891, de 19/03/1908<sup>57</sup>, o Decreto n° 66624, de 22 de maio de 1970<sup>58</sup>, a Portaria n° 261, de 8/09/70<sup>59</sup>, o Decreto n° 74.891, de 13/11/1974<sup>60</sup>, o Decreto n° 77.841, de 23/04/76<sup>61</sup>, o Decreto n° 4725, de 09/06/2003<sup>62</sup> e a Lei n° 10.858 de 13/04/04<sup>63</sup>.

Em 1970 a decisão ministerial de criação de uma fundação congregando vários institutos de pesquisa significou mais uma questão meramente política do que efetivamente um avanço para o desenvolvimento da ciência no Brasil. Esta decisão pretendeu juntar partes de organizações que não funcionavam e disputavam poder entre si, fato que ocasionou a perda do sentido social da Fiocruz, à época, e o seu declínio orçamentário<sup>64</sup>.

A Fiocruz possui uma característica muito peculiar no sistema decisório institucional, que é uma instância de poder chamada Congresso Interno. O Congresso Interno aprecia

---

<sup>57</sup> Vide Anexo XII, 1.

<sup>58</sup> Id., Ibid., 2.

<sup>59</sup> Id., Ibid., 3.

<sup>60</sup> Id., Ibid., 4.

<sup>61</sup> Id., Ibid., 5.

<sup>62</sup> Id., Ibid., 6.

<sup>63</sup> Id., Ibid., 7.

<sup>64</sup> Fiocruz/Casa de Oswaldo Cruz, História, Ciências, Saúde vol. VIII(1), Editora Fiocruz, p.248.

políticas macro-institucionais para a Instituição e emite resoluções, tendo sido realizado o primeiro em 1988 sob a influência da experiência com a 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986.

Esta primeira experiência refletiu a necessidade da Instituição em elaborar um projeto integrado e consistente, ao mesmo tempo em que emergia um processo democrático de mobilização para a escolha da direção, ou seja, do seu Presidente, fatos marcantes para uma Instituição Pública, que deveria se limitar a agir dentro das normas e regras pré-existentes emanadas do governo federal.

Várias das resoluções do I Congresso Interno nas áreas de pesquisa, ensino, produção e desenvolvimento tecnológico, serviços, recursos humanos e desenvolvimento institucional, convocam à criação de instâncias participativas como, coordenações, comissões integradas e conselhos, a fim de viabilizar ações prioritárias para o desenvolvimento e o atendimento das demandas da Instituição.

O Conselho Deliberativo foi criado por uma destas resoluções, com o objetivo de ser a instância decisória que integraria as decisões da presidência e o conjunto das unidades técnicas da FIOCRUZ, pois, à época, já existiam problemas de integração entre as diversas áreas de atuação da Instituição<sup>65</sup>.

O I Congresso Interno aborda a pluralidade de interesses e atividades de pesquisa em torno da saúde como um elemento de riqueza, levanta problemas relativos à indefinição de um projeto institucional e de um Plano Diretor para a área-meio, a necessidade de solução para a crise quantitativa de pessoal da Instituição e aponta para soluções envolvendo a criação de um programa de capacitação, a descentralização, um processo gerencial participativo, a criação de taxas de administração e fundos para a área-meio.

---

<sup>65</sup> Fiocruz, 1º Congresso Interno – Ciência e Saúde: a Fiocruz do futuro, Resoluções Finais, apresentação, p.38, julho/1988.

No II Congresso, realizado em 1995, observamos a transcrição das cláusulas pétreas, compromisso social, caráter público e estatal, integralidade institucional e gestão democrática com controle social. Nota-se, também, a preocupação da Instituição com a proposta de reforma do Estado em curso, ressaltando que caberá ao Conselho Deliberativo a tarefa de articular as gestões necessárias para conferir à Instituição o caráter de organização pública de apoio estratégico ao Estado, de natureza pública e estatal, sob a forma de autarquia especial, fundação pública ou agência autônoma, que lhe conceda maior autonomia e flexibilidade administrativa e gerencial e a celebração de contratos de gestão, termos de responsabilidade ou outras formas de instrumentos contratuais com definição clara de metas e responsabilidades <sup>66</sup>.

As questões principais desta época foram o contrato de gestão que concederia autonomia e flexibilidade à Instituição, uma política de recursos humanos priorizando a recomposição das perdas salariais, extensão de poder ao Congresso Interno para definir as diretrizes do projeto institucional e dos termos do contrato de gestão, ampliação da composição do Conselho Deliberativo com inserção dos diretores das Unidades técnico-administrativas, técnicas de apoio e os titulares dos órgãos da Presidência com direito a voz e definição do voto universal e igualitário para a composição da lista tríplice no regimento eleitoral <sup>67</sup>.

No III Congresso Interno, realizado em 1998, as questões centrais foram a alteração do enquadramento da Fiocruz nos termos da Reforma do Estado como agência executiva e não mais como organização social, reafirmação do caráter público, estatal e estratégico, a integralidade institucional, o compromisso social, a gestão democrática e participativa com controle social, a eficiência e eficácia gerencial e criação de uma única fundação de apoio para toda a Instituição, como instrumento de captação de recursos e maior flexibilidade administrativa <sup>68</sup>.

---

<sup>66</sup> Fiocruz, Plenária extraordinária do II Congresso Interno, Resoluções, setembro/1996.

<sup>67</sup> Id., Ibid.

<sup>68</sup> Fiocruz, Revista do 3º Congresso Interno, Deliberações, agosto/2000.

Observamos que, para a implementação do contrato de gestão, vários aspectos foram levantados, sendo, no entanto, recorrentes a dois pontos básicos, uma nova estrutura de gestão e a atualização do modelo organizacional e político da Fiocruz<sup>69</sup>.

Estes dois pontos demandam diversas ações, das quais destacamos a necessidade do fortalecimento da Presidência e suas instâncias de planejamento e administração, com práticas que superem o modelo clássico burocrático; a criação do Conselho Superior; o fortalecimento de uma visão global e estratégica no Conselho Deliberativo; nova relação gerencial entre a administração central e as demais unidades, assegurando maior eficácia e eficiência ao processo de descentralização administrativa com cronograma específico; celebração de termos de compromissos com todas as unidades técnico-científicas e de apoio; implementação de projetos institucionais financiados por fundo de prioridades; e política de recursos humanos, contemplando diferentes contratos de pessoal<sup>70</sup>.

No IV Congresso Interno, realizado em 2002, observamos que os princípios centrais giram em torno de valores como, nacionalidade, serviço público de qualidade, ética, pesquisa como base das atividades, capacidade de inovação em saúde, importância do setor saúde no contexto nacional, reforma sanitária e construção do SUS, o caráter nacional, público e estatal da Instituição, novos processos e modelos para gestão da inovação, valorização do trabalhador, produção estatal de insumos para a Saúde, importância das regiões amazônica e nordeste, popularização da ciência através de comunicação, educação e divulgação, reforço da agenda 21 e dos programas municipais, formação humana pela produção do conhecimento e da educação e planejamento da infra-estrutura<sup>71</sup>.

Volta-se a se afirmar no IV Congresso que a integração das diversas atividades da Instituição a caracteriza e é um de seus pontos fortes, assim como o estímulo aos processos democráticos de escolha dos dirigentes. Surge a intenção de constituição do

---

<sup>69</sup> Fiocruz, Revista do 3º Congresso Interno, Deliberações, agosto/2000. p.8.

<sup>70</sup> Id.,Ibid. p. 9-14.

<sup>71</sup> Fiocruz, IV Congresso Interno: Ciência, Tecnologia e Inovação para melhoria da qualidade de vida, p.6-7, novembro/2002.

Conselho Superior, prevendo uma primeira reunião até dezembro de 2003, de uma Ouvidoria, do Código de Ética do Trabalhador da Fiocruz e de uma Coordenadoria de Projetos Sociais, ao mesmo tempo em que nota-se a perda de credibilidade do PO&M, sentindo-se necessidade da formação de uma cultura de planejamento, de uma gestão orientada para resultados e de qualidade nas Unidades, da expansão da Fundação de Apoio e da implementação de uma política de recursos humanos, a ser objeto de plenária extraordinária<sup>72</sup>.

O estatuto que vigorou na Instituição durante 27 anos foi a materialização de um projeto de reorientação liderado pelo então presidente Vinicius da Fonseca. Porém, ao longo dos anos, a estrutura da Fiocruz ampliou-se, ao mesmo tempo em que outras demandas foram assumidas pela Instituição, tornando seu estatuto formal insipiente, sempre aquém da estrutura vigente e, apesar da aprovação de novo estatuto corrigindo essa defasagem crônica, a estrutura atual já não se encaixa na nova estrutura aprovada em junho de 2003.

Dessa forma, é inegável a adesão de toda a Instituição a uma estrutura informal, demonstrando que a fragilidade imposta pela informalidade não é impeditiva para o desenvolvimento dos projetos da Instituição, nem obstáculo à sua trajetória junto a instâncias externas hierarquicamente superiores e de controle.

O estatuto aprovado em junho de 2003 reflete praticamente na íntegra a proposta de estatuto elaborada no III Congresso Interno e a respectiva estrutura organizacional<sup>73</sup>, que já vigorava. A aprovação de um estatuto nos mesmos moldes da proposta encaminhada pela Instituição ao Ministério da Saúde, instância superior, reflete uma ótima capacidade de articulação político-institucional, num momento de questionamento do aparelho estatal por parte de um governo recém empossado no Estado Brasileiro, com ideologias e projetos sociais de características antagônicas às do governo anterior.

---

<sup>72</sup> Fiocruz, IV Congresso Interno: Ciência, Tecnologia e Inovação para melhoria da qualidade de vida, p.39-41, novembro/2002.

<sup>73</sup> Vide Anexo XII, 8.



A cúpula estratégica compreende três órgãos colegiados; dois já existem e funcionam, o Conselho Deliberativo e o Congresso Interno, o terceiro, Conselho Superior, apesar de legitimado pelo estatuto, ainda não funciona de fato.

A aprovação da Lei nº 10.858/04, conferindo uma atividade diferenciada à Fiocruz, pode ensejar a revisão de sua missão, o estudo de estratégias que contemplem a inserção de tal atividade, bem como a necessária posição do Congresso Interno.

O Conselho Superior, embora tenha sua necessidade reconhecida e seja legitimado em estatuto, ainda não iniciou suas atividades.

O Conselho Deliberativo é composto pelo Presidente, Vices-Presidentes, Chefe de Gabinete, um representante da Associação dos Servidores e pelos dirigentes máximos das unidades técnico-científicas, técnicas de apoio e técnico-administrativas. No Conselho, apenas o presidente, os dirigentes das unidades técnico-científicas e o representante da Associação têm direito a voto, os demais têm direito somente à voz <sup>74</sup>.

Apesar do grande ganho político do II Congresso Interno, concedendo direito a voz aos diretores das unidades técnico-administrativas, técnicas de apoio e órgãos da Presidência, a concentração de poder na Instituição gira em torno das unidades técnico-científicas, delas dependendo a decisão dos temas encaminhados ao Conselho Deliberativo, um dos principais atores políticos da Instituição. É nesta instância que são realizados os acordos internos e decididas as políticas que vigorarão na Instituição, montando-se um local de “gestão de conflitos”.

Uma questão relevante sobre o processo de formulação de políticas estratégicas do Conselho Deliberativo é a existência de um espaço de discussão de visão global e estratégica ou apenas de disputa de projetos individualizados que desconsideram o caráter de integralidade da instituição.

---

<sup>74</sup> Fiocruz, Plenária extraordinária do II Congresso Interno, Resoluções, Estatuto, setembro/1996.

Outra questão que faz parte do processo vivido pela Instituição durante o Congresso Interno é a capacidade ou não de implementação e acompanhamento das resoluções emanadas do Congresso, pois à medida que cresce a quantidade de resoluções não implementadas, aumenta o risco de enfraquecimento do processo de gestão participativa representado pelo Congresso Interno perante a comunidade da Instituição.

O IV Congresso Interno afirma como um dos pontos fortes da Instituição o processo democrático de escolha de seus dirigentes, contudo, observamos certa discordância neste ponto, quando citamos as duas unidades de produção da Instituição e a análise do consultor externo. Este último ressaltou alguns pontos de sua observação na Instituição, por exemplo: os cargos de Diretoria das Unidades técnico-administrativas, de indicação do Presidente, vencedor do processo eleitoral, são escolhidos não pela notória capacidade técnica ou formação, mas pelo engajamento político na campanha eleitoral do candidato à Presidente da Instituição; a dificuldade de inserção de um candidato externo à Instituição no processo eleitoral e respectivo sucesso na eleição, em virtude de acordos internos no momento das disputas eleitorais, embora esta possibilidade exista no regimento eleitoral; a dificuldade de continuidade política nas Unidades, já que após a escolha do candidato vencedor, os demais candidatos normalmente migram da Unidade onde concorreram para outras Unidades; a existência de interferência externa na escolha dos dirigentes das unidades de produção; a existência de Conselhos externos à Instituição ou à Unidade para discussão de políticas provoca o enfraquecimento do papel principal do Conselho Deliberativo; a facilidade na criação de projetos, e outros, se dá em função de características empreendedoras do pesquisador, capaz de garantir recursos orçamentários, realizar acordos políticos e apresentar proposta viável no Conselho Deliberativo; e a forma de organização da Presidência estimula a fragmentação das diretrizes de política institucional <sup>75</sup>.

A criação e a expansão da Fundação de Apoio existente, indicada no III e no IV Congressos, refletem a ausência de uma maior flexibilidade na gestão institucional, pois

---

<sup>75</sup> Prof. Dalton Mario Hamilton em aula ministrada no dia 21/07/03, no curso de Mestrado Profissional de Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde.

ela vem sendo utilizada como instrumento de implementação dos projetos das suas unidades técnico-científicas.

No organograma da Instituição<sup>76</sup>, identifica-se a estrutura funcional e no desempenho do papel principal está o Conselho Deliberativo, instância decisória, cujas principais atribuições são detalhar e operacionalizar as macropolíticas definidas no Congresso Interno, discutindo e aprovando os programas e respectivos orçamentos anuais<sup>77</sup>.

Cabe às unidades técnico-administrativas dar o apoio administrativo e de infra-estrutura, e cabe às unidades técnicas de apoio e científicas desenvolver suas atividades-fim para o cumprimento da missão da Instituição.

No entanto, ressalta-se que, em função da existência de diversas atuações em sua missão, as características das unidades técnicas de apoio e científicas são diversas, tal e qual a sua missão; algumas voltadas para a história da saúde, outras voltadas para a informação em saúde, outras para a produção de bens e serviços em saúde, outras para a pesquisa em saúde, outras para serviços de referência e assistência em saúde e etc., tendo, inclusive, dois hospitais, um de referência materno-infantil e outro especializado em doenças infecto-parasitárias.

A sede da Instituição é no Rio de Janeiro, onde estão as unidades centrais de direção, planejamento e assessoria, as unidades técnicas de apoio e a maioria das unidades técnico-científicas. As outras unidades técnicos-científicas regionais distribuem-se nos Estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Amazonas.

Aliada a estrutura formal constante no organograma, a Fiocruz conta com instâncias de assessoramento à Presidência nas áreas técnicas, denominadas de Câmaras Técnicas, e com duas instâncias informais criadas recentemente<sup>78</sup>, o Coletivo de Dirigentes e a Diretoria Executiva.

---

<sup>76</sup> Vide Anexo XIII

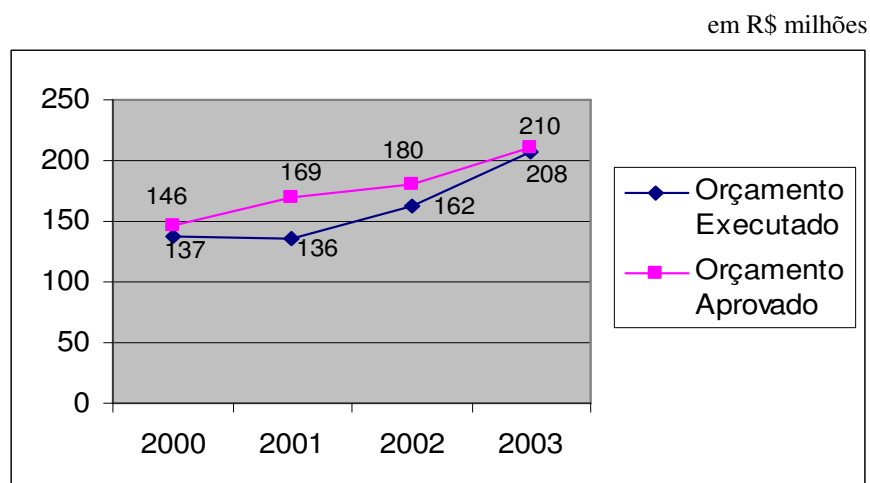
<sup>77</sup> Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Relatório de Atividades, Perfil, 2001.

<sup>78</sup> Instâncias incorporadas pela atual gestão, cujo mandato é de 2001 a 2004.

O Coletivo de Dirigentes<sup>79</sup> é composto por aqueles que detêm cargos de direção e de assessoramento superior e tem como objetivo estimular a participação direta e o comprometimento na gestão institucional. A Diretoria Executiva<sup>80</sup> é composta pelos diretores da Diplan, Dirad, Dirac, Direh e pelo Procurador, tendo como objetivo manter um espaço de discussão e tomada de decisão do nível central, no sentido de solucionar problemas da área da gestão institucional, junto às Unidades técnico-científicas de apoio, monitorando seus resultados.

Os recursos orçamentários da Instituição são provenientes do Tesouro e, também, originados de outras fontes (produção de bens e serviços próprios, como por ex. o programa de produção de vacinas e medicamentos), sendo aprovados em lei orçamentária do Governo Federal.

Figura 6. Evolução dos Recursos Orçamentários Aprovados e Executados, exceto pessoal no período 2000-2003



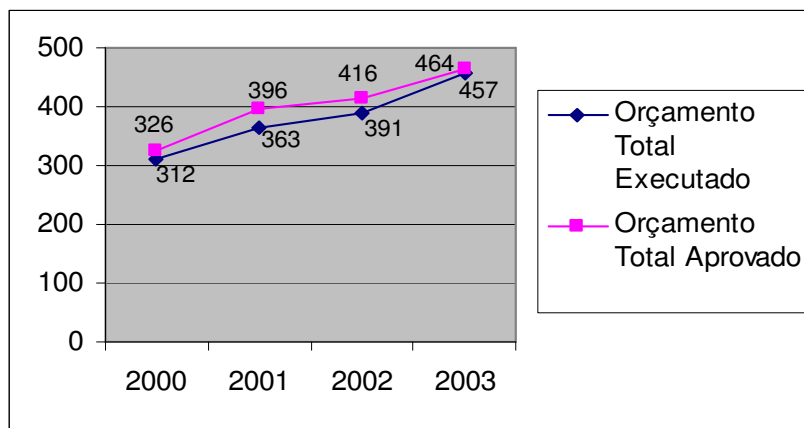
Fonte: elaborado a partir de dados da DIRAD/DEFIN

<sup>79</sup> Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, PQ 2001-2005, p.15.

<sup>80</sup> Ministério da Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, Linha Direta, Ano III, n°12, p.6, jan-2004.

Figura 7. Evolução dos Recursos Orçamentários Totais Aprovados e Executados no período de 2000-2003

em R\$ milhões



Fonte: elaborado a partir dos dados da DIRAD/DEFIN.

A Figura 6 demonstra a evolução da execução dos recursos orçamentários aprovados e executados pela Fiocruz no período de 2000-2002, excluídos os recursos relativos a pessoal, e a Figura 7 contém o orçamento total (os provenientes de arrecadação própria e pessoal). Os dados foram arredondados para melhor visualização. Deve-se ressaltar que, no ano de 2001, a diferença entre aprovação e execução orçamentária corresponde ao valor orçamentário não liberado pelo governo.

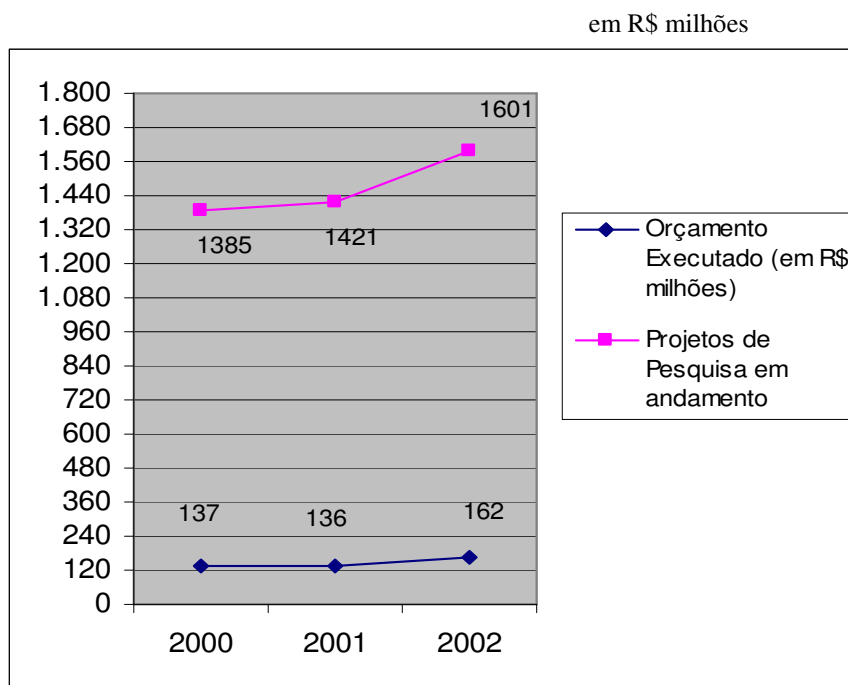
Em função de dificuldades na obtenção de recursos do Tesouro, a Fiocruz tem adotado uma política de captação de recursos vindos de outras fontes (Fundo Nacional de Saúde, Fundação Nacional de Saúde, Agência Nacional de Vigilância Sanitária, dentre outros). O relatório de atividades do ano de 2002 demonstra que o financiamento da Fiocruz através de receitas próprias tem alcançado um patamar de 25% do seu orçamento total, reduzindo os aportes de recursos do Tesouro.

Os cortes orçamentários realizados pela Fiocruz durante os anos de 2000 e 2001 concentraram-se nas atividades de manutenção administrativa e de infra-estrutura, assegurando os aportes para os programas finalísticos, ao passo que, no ano de 2002,

houve preocupação em assegurar recursos para a manutenção e a expansão da infraestrutura física e para a atualização de seu parque tecnológico.

Observamos, na Figura 8, uma série histórica dos projetos de pesquisas em andamento e dos recursos orçamentários executados, excluídos os relativos a pessoal. Nota-se que houve aumento da execução do orçamento em 2002 e, também, correspondente aumento dos projetos de pesquisa em saúde em andamento nas diversas áreas temáticas da Fiocruz.

Figura 8. Comparação dos Recursos Orçamentários Totais Executados e dos Projetos de Pesquisa em andamento no período de 2000-2002



Fonte: Elaborado a partir de Relatórios de Gestão e Atividades, 2000-2002

A política de recursos humanos inclui a contratação de pessoal por concurso público, em regime estatutário (Lei nº 8112/90), embora anteriormente à Constituição de 1988, a Fiocruz tenha absorvido contingente de pessoal sem concurso público, o que demonstra atualmente uma força de trabalho composta por grande parte de servidores não

concursados, parte por servidores concursados (oriundos dos últimos concursos), e outra parte de terceirizados<sup>81</sup>, bolsistas, autônomos e DAS.

Há uma tendência crescente do percentual de terceirizados, que em 2000 representavam 35%, em 2001 representavam 39% e em 2002, 47% do total da força de trabalho<sup>82</sup>, excluindo-se deste percentual aqueles contratados denominados de bolsistas.

Dados levantados<sup>83</sup> mostram o percentual de titulação da Fiocruz em relação à força de trabalho de 38% com especialização, 24% com mestrado, 22% com doutorado e 16% de graduados.

Ações adotadas pela atual administração que se pautam pela modernização de sistemas e procedimentos da gestão de recursos humanos, aperfeiçoamento constante da gestão do plano de carreira, capacitação profissional com desenvolvimento institucional, desprecarização do trabalho, política de incorporação de pessoal e renovação das práticas de saúde do trabalhador.

No ano de 2002 elaborou-se um modelo de Gratificação por desempenho em atividade de ciência e tecnologia (GDACT) vinculada ao Plano de Carreira de C&T, um programa de treinamento e capacitação profissional, com cursos para níveis distintos e para os profissionais da área de gestão com o apoio da ENAP, concurso público e ações nas áreas de benefícios, saúde do trabalhador e creche.

No que se refere à legislação de compras, obedece à Lei n° 8666/83, sendo a prestação de contas submetida ao Ministro de Estado e encaminhada ao Tribunal de Contas da União.

---

<sup>81</sup> Terceirizados são os indivíduos contratados para prestação de serviços por intermédio de cooperativas ou empresas de terceirização de serviços, excluindo-se os bolsistas e os profissionais autônomos contratados para serviços eventuais. Ministério da Saúde, Fiocruz, Relatório de Atividades 2001, p.50.

<sup>82</sup> Ministério da Saúde, Fiocruz, Relatórios de Atividades 2001, p.43, 2002.

<sup>83</sup> Id., Ibid., p.50

O modelo gerencial da Fiocruz comporta a descentralização administrativa total de algumas unidades e a centralização administrativa parcial de outras, sendo ressaltado no PQ 2001-2005 que o processo de descentralização administrativa com cronograma específico deve ser incentivado e aperfeiçoado.

Atualmente, a unidade da Fiocruz responsável por realizar o processo de descentralização administrativa das áreas comercial, financeira e de informações administrativas é a Diretoria de Administração. Inicialmente, denominada de Superintendência de Administração Geral, em 1994 foi designada como Diretoria de Administração (DIRAD), e, conforme Portaria nº 2376, de 15/12/03, que aprova o regimento interno da Fiocruz, tem como competências o planejamento, a coordenação, a supervisão e a execução de atividades relativas a operações comerciais nacionais e internacionais, gestão econômica, financeira, contábil e dos bens móveis, informações gerenciais na área administrativa e apoio administrativo às Unidades da Fiocruz.

No período de 2000 a 2003, foram descentralizadas duas das maiores e importantes unidades da Fiocruz, a Diretoria de Administração do Campus e o Instituto Oswaldo Cruz, tendo a Diretoria de Administração acompanhado e assessorado todo o processo de descentralização administrativa.

Quanto a este processo, o III Congresso Interno da Fiocruz, em 1998, decidia que uma nova relação gerencial entre a administração central e as demais unidades deveria ser estabelecida de forma a assegurar maior eficácia e eficiência ao mesmo.

A DIRAD, com o objetivo de fortalecer e estabelecer uma nova relação gerencial, instituiu um programa de modernização administrativa chamado Programa Gestão Viva que, seguindo a lógica da estruturação por programas, promoveu a melhoria da gestão nas áreas comercial, financeira e de informações administrativas, além de aumentar a integração entre as áreas descentralizadas nas diversas Unidades da Fiocruz.



Na Fiocruz, a área de planejamento fica a cargo da Diretoria de Planejamento Estratégico (DIPLAN), que se responsabiliza pelos planos, programas, orçamentos anuais e plurianuais, políticas e ações de modernização administrativa, captação de recursos externos e estabelecimento de fluxos informacionais. O Plano de Objetivos e Metas da Instituição (PO&M) implantado em 1994, é o instrumento básico de planejamento e programação do conjunto de atividades desenvolvidas pelas dezenove unidades da Fiocruz, sendo treze unidades técnico-científicas, duas unidades técnicas de apoio e quatro unidades técnico-administrativas.

Este instrumento, embora tenha significado um avanço na época de sua implantação, veio perdendo credibilidade no decorrer dos anos, pois mostrou-se pouco eficiente na formulação de prioridades e difícil de ser monitorado e avaliado pelas Unidades da Fiocruz<sup>84</sup>.

Observamos que a existência do PO&M conferiu organização às demandas orçamentárias das Unidades em contrapartida a uma disputa política existente anteriormente, no entanto, não reflete a vinculação da demanda e execução com a visão estratégica e de futuro das Unidades.

Em 2001, constitui-se o sistema de planejamento da Fiocruz, composto pela Diretoria de Planejamento Estratégico, Diplan, e pelos núcleos de planejamento das suas unidades; na mesma época, houve a divulgação das diretrizes para a formulação do Plano Quadrienal 2001-2005.

No ano de 2002, o sistema de planejamento estratégico teve como um de seus objetivos a transformação do PO&M em um instrumento eficaz de suporte ao planejamento estratégico, definindo-o para 2005 como Plano Estratégico da Fiocruz – PEF, a fim de correlacionar os objetivos das Unidades da Fiocruz com os Programas do PPA.

---

<sup>84</sup> Ministério da Saúde, Fiocruz, IV Congresso Interno 2002, p. 41.

Anteriormente à implantação do sistema de planejamento, algumas unidades da Fiocruz já possuíam estruturas de planejamento, sendo observado pela Diplan os diferentes graus de avanço ou estagnação da área de planejamento nas unidades da Fiocruz.

Recentemente, a Diplan realizou uma reestruturação interna implantando analistas sub-setoriais segundo ações do PPA-Fiocruz, definindo os coordenadores das ações de responsabilidade da Fiocruz, analisando os conteúdos, metas físicas e orçamentárias do PEF para o alinhamento com os programas e ações do novo PPA-Fiocruz, bem como está iniciando esforços para o desenho de indicadores de desempenho institucional.

## **5.2 EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA**

Instituição cuja missão é viabilizar soluções para o desenvolvimento sustentável do agronegócio brasileiro por meio da geração, adaptação e transferência de conhecimentos e tecnologias, em benefício da sociedade.

A empresa é dotada de autonomia administrativa e financeira nos termos do art.5º, inciso II, do Decreto-lei nº 200/67, significando dizer que é classificada como empresa pública, com capital exclusivo da União ou de suas entidades da administração indireta, criada para desempenhar atividades de natureza empresarial. Foi criada pela Lei nº 5851, de 07/12/72, com personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, vinculada ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e seu estatuto foi aprovado por Decreto nº 2291, de 04/08/97, tendo-se o interregno de 25 anos entre a sua criação e a aprovação de seu estatuto.

O capital social da empresa pertence integralmente à União, podendo ser alterado para participação de pessoas jurídicas de direito público e entidades da administração, porém é reservada à União 51% do capital social, com direito a voto, podendo ser incorporados o lucro, as reservas e os recursos que a União destinar.

Desde 1997, a Embrapa conta com um estatuto que define sua estrutura organizacional<sup>85</sup>, indicando que os órgãos de administração e as instâncias de poder serão exercidos pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva<sup>86</sup>, responsável pela gestão administrativa da empresa.

A empresa possui experiência em receber interferência política de um órgão composto de pessoas externas, o qual formula suas políticas e diretrizes, visto a composição do Conselho de Administração<sup>87</sup> e a existência do Conselho Assessor Nacional e do Conselho Fiscal<sup>88</sup>. Nessa mesma linha, também existem os Conselhos Assessores Externos das unidades descentralizadas da empresa, que têm como objetivo tornarem-se um mecanismo de interação entre empresa, mercado e sociedade.

O Conselho de Administração é o órgão máximo decisório, responsável por organizar, controlar e avaliar as atividades da Embrapa, por canalizar para a empresa as visões de governo e da sociedade quanto ao seu papel institucional e por ajudar na definição de suas macropolíticas e na negociação de meios para implementá-las.

A Diretoria Executiva, junto com as unidades centrais, é responsável por planejar, coordenar e controlar as atividades executadas pela empresa, bem como por formular as políticas técnico-administrativas. Às unidades descentralizadas compete desempenhar funções de coordenação, programação e execução das atividades-fim da empresa, conforme as áreas de atuação. Essas unidades são voltadas para o cumprimento de sua missão, em geral, ligada ao agronegócio.

A sede central da Embrapa é em Brasília, onde estão suas unidades centralizadas, de planejamento, assessoramento e direção; já as unidades descentralizadas distribuem-se no território nacional, cada qual com uma mini-estrutura semelhante à sede.

---

<sup>85</sup> Vide Organograma Anexo XIV.

<sup>86</sup> Vide Anexo XV, 1.

<sup>87</sup> Vide Anexo XV, 2.

<sup>88</sup> Embora sejam instâncias diferenciadas, o Conselho Fiscal não possui poder deliberativo, ambos são integrados por pessoas externas à organização.

Além da organização formal, a empresa conta com comitês e grupos de trabalho para auxiliar na gestão da empresa e das unidades. É interessante destacar que a Diretoria Executiva estabelece um fluxo de trabalho, onde as metas de desempenho e melhoria definidas são desdobradas na forma de macroprogramas, projetos, subprojetos e/ou planos de ação de pesquisa e estes, somente depois de aprovados nos Comitês Técnicos Internos e da Sede e nas Comissões Técnicas de Macroprogramas, têm a sua dotação orçamentária anual assegurada.

A gestão é profissionalizada<sup>89</sup>; para os cargos em comissão, é adotado contrato de trabalho de ocupação temporária e, para os cargos de direção de unidades descentralizadas, um sistema de seleção pública aberto a candidatos de fora da Instituição, com avaliação de titulação mínima, o que foi chamado de Sistema de Sucessão Gerencial. A gerência de departamentos em forma de colegiado tem sido implementada em algumas unidades descentralizadas da empresa.

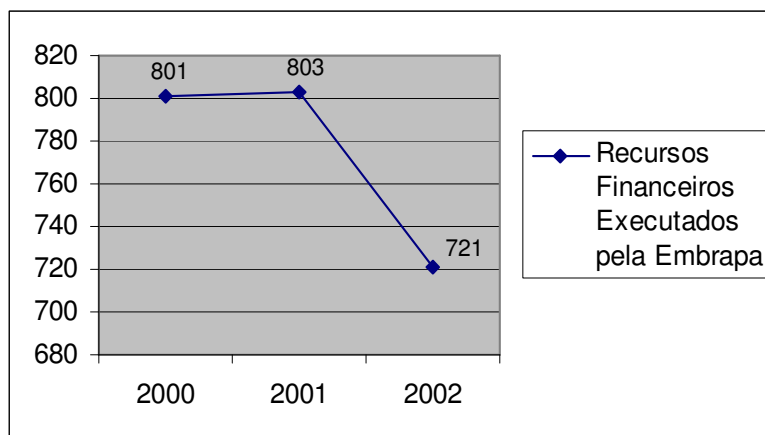
A Embrapa realizou uma primeira pesquisa de imagem institucional e do grau de satisfação de seus clientes em 2000/2001, pesquisa feita com base em prática semelhante à do Banco do Brasil e da EBCT. A empresa possui canais de comunicação com a sociedade pela ouvidoria e pelo sistema de atendimento ao cliente de forma eletrônica, além das participações externas em seus colegiados. O código de ética próprio está em fase de consolidação e, atualmente, a empresa promove o comportamento ético por meio do código de ética do servidor público federal, cartas circulares internas e com a formação de sete multiplicadores de ética pública em 2002.

---

<sup>89</sup> Vide Anexo XV, 3.

Figura 9. Evolução dos Recursos Orçamentários Totais Executados no período de 2000-2002

em R\$ milhões

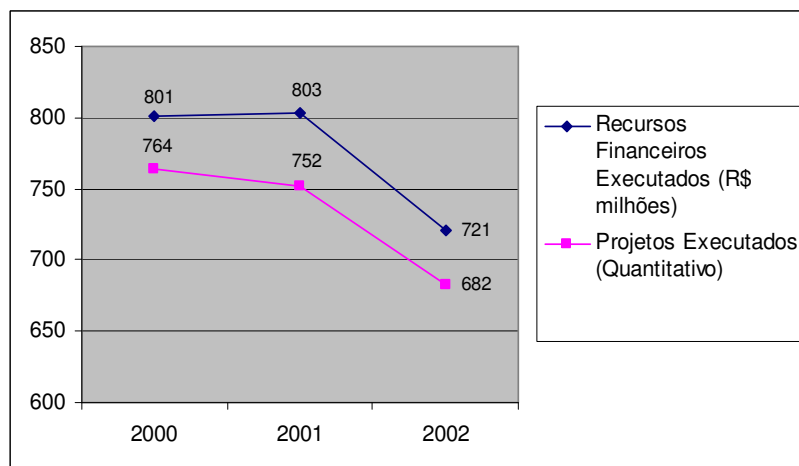


Fonte: EMBRAPA, Relatório de Gestão, 2002.

A Figura 9 mostra a execução dos recursos financeiros pela Embrapa, nos anos de 2000 a 2002, devendo ser informado que estes valores foram corrigidos pelo IGP/DI-FGV de dezembro de 2002. Neste montante estão incluídas a arrecadação própria e pessoal.

Figura 10. Comparação Recursos Orçamentários Totais Executados e dos projetos de pesquisa em andamento

em R\$ milhões



Fonte: EMBRAPA, Relatório de Gestão, 2002

A Figura 10 mostra uma série histórica de projetos realizados com os recursos financeiros executados, e observa-se que, a uma redução de 10,2% com relação aos recursos executados em 2001, correspondeu uma redução de 9,3% quanto ao quantitativo dos projetos realizados<sup>90</sup>.

A política de recursos humanos na Embrapa decorre dos parâmetros que estão definidos no seu Plano de Cargos e Salários, atualizado no segundo semestre de 2002. Essa política contempla o sistema de sucessão gerencial, já citado, o que promove permanentemente uma renovação na liderança da empresa. Em 2002, somente 5 chefias de unidades descentralizadas estavam em sua segunda gestão. É importante observar que o regime de contratação de pessoal vigente é o da CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, e a admissão para cargo de provimento efetivo ocorre mediante seleção pública de provas ou de provas e título.

A empresa conta com um sistema de planejamento, acompanhamento e avaliação de resultados do trabalho (SAAD-RH), cujo objetivo é definir uma programação de trabalho individual, a partir das metas e objetivos organizacionais, sendo a avaliação final usada nos processos de promoção, progressão salarial e premiação da empresa.

A força de trabalho da empresa é composta por servidores contratados pela CLT desde que a empresa foi instituída, e do total, 2.212 são cientistas, destes 44% são doutores, 7% têm pós-doutorado, 46% são mestres e 3% são bacharéis<sup>91</sup>.

Os programas de treinamentos incluem os de longa duração (pós-graduação) e os de curta duração, no país ou no exterior, cursos à distância, como, “O papel do gerente na gestão de pessoas” e o desenvolvimento de um modelo de gestão de pessoas com base em competências para implantação da universidade corporativa, mediante a contratação de consultoria.

---

<sup>90</sup>Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Embrapa, Relatório de Gestão 2002, p.82.

<sup>91</sup> Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Embrapa, Relatório de Gestão 2002, p.90.

As unidades descentralizadas da empresa integram o SIAFI - Sistema de Administração Financeira Federal, se tornando gestoras, o que facilitou o entendimento para o controle interno e externo, gestões para a isenção do ICMS nas importações, as transferências entre Unidades e compras em outros Estados, implantação de manuais na área financeira e modernização dos procedimentos financeiros.

No que se refere aos processos de aquisição, todos obedecem à legislação específica do Governo Federal, ou seja, a Lei nº 8666/93. A empresa procura definir normas para procedimentos administrativos nesta área, como por exemplo, comissão de recebimento de bens de informática definida no edital; aquisição de material de consumo através de Concorrência Pública, em 2000, para suprir demandas do ano subsequente, tendo o edital considerado a necessidade de entregas futuras, alcançando todos os materiais de consumo/escritório, suprimentos de informática e impressos em geral, evoluindo para a modalidade de pregão, em 2001. Os seus fornecedores são cadastrados no SICAF, o que atende plenamente à empresa.

Possui um conjunto de indicadores próprios para ajustar-se ao padrão de fragmentação dos Programas do PPA (Plano Plurianual), que compõem um sistema para mensurar resultados. Este conjunto é composto dos indicadores de eficiência relativa, satisfação do cliente, impacto sócio-econômico e ambiental, metas técnicas, organização da informação para base de dados, qualidade do relatório de gestão, cumprimento de prazos, racionalização de custos, não-conformidade de auditoria, melhoria de processos, ações de parceria, receita própria e crescimento de produtividade.

A prestação de contas da gestão é submetida ao Ministro de Estado da Agricultura que, com seu pronunciamento e a documentação prevista em lei, encaminhará ao Tribunal de Contas da União.

A área de planejamento e gestão, na Embrapa, está centralizada na sede em Brasília e conta com uma equipe responsável por conduzir, coordenar, participar, elaborar, orientar diversos processos estratégicos da Instituição que serão aprovados pela sede e a seguir

serão implementados nas quarenta unidades de pesquisa da Instituição sediadas no território brasileiro. Estes processos estratégicos incluem os planos diretores da empresa, a elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual, estudo de cenários e projetos gerenciais estratégicos. Esta equipe tem bastante experiência na área de planejamento e, para realizar a implantação de modelos ou sistemas novos, estabelece parcerias com outros departamentos da sede e com as unidades de pesquisa. Estas Unidades possuem também responsáveis pelo seu planejamento, seguindo as orientações da sede.

A Embrapa estrutura-se também por sistemas, elaborados pelas áreas técnicas na sede da empresa e disseminados nas unidades de pesquisa, particularmente, pelo sistema embrapa de planejamento, que congrega as áreas de planejamento das unidades de pesquisa da Instituição.

Na década de 80, a empresa se preocupou com a implantação de uma cultura voltada para o planejamento, pois já havia definido seu modelo institucional com centros nacionais por produtos e recursos técnicos, fortalecendo a infra-estrutura de pesquisa.

O modelo gerencial descentralizado da Embrapa, onde todos os seus centros de pesquisa são totalmente descentralizados teve a orientação do II Plano Diretor que estabeleceu diretrizes e ações estratégicas para dar consistência ao seu modelo gerencial, revisou o modelo institucional e definiu uma política global de administração composta de pesquisa e desenvolvimento, negócios tecnológicos e comunicação empresarial.

Na vigência do II Plano Diretor, de 1994 a 1998, damos destaque ao processo de escolha de gerentes dos centros de pesquisa, baseado em seleção pública, à constituição de um Conselho de Administração com participantes dos setores público e privado e ao sistema de avaliação e premiação por resultados, o SAPRE, cujo objeto de avaliação são os resultados obtidos pelos centros de pesquisa, pelas equipes de projetos e pelos empregados, no período de um ano, tendo como base o alcance de indicadores negociados.



Na vigência do III Plano Diretor, de 1999 a 2003, destacamos o Modelo de Gestão Estratégica -MGE.

### **5.3 AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA**

Instituição cuja missão é proteger e promover a saúde da população garantindo a segurança sanitária de produtos e serviços e participando da construção de seu acesso.

Criada como autarquia em regime especial, pela Lei nº 9782, de 26/01/99, é uma agência reguladora, implementada nos moldes da reforma do Estado, conta com um contrato de gestão como instrumento de avaliação de seu desempenho e é vinculada ao Ministério da Saúde.

Entre a sua criação por lei e a edição da Portaria que ajusta o seu regulamento interno temos 19 meses e, até a alteração final da Portaria, temos 23 meses (Portaria 593, de 25/08/2000, republicada em 22/12/2000).

A Agência possui autonomia financeira, independência administrativa e estabilidade de dirigentes durante o mandato. O mandato da atual gestão iniciou-se com a assinatura do contrato de gestão, em 24/08/99, tendo vigência por três anos, neste caso até 2002, e podendo ser renovado por períodos sucessivos de três anos, após demonstrar a execução do programa de trabalho e parecer favorável do Ministério da Saúde quanto a avaliação de desempenho.

A atual gestão se manterá até 10 de setembro de 2005, em virtude da assinatura do termo aditivo prorrogando a vigência do contrato. Os diretores, bem como o Diretor-Presidente da Diretoria Colegiada, somente serão reconduzidos aos respectivos cargos por uma vez.

Percebe-se na estrutura organizacional<sup>92</sup> da Agência que sua instância de poder e deliberação é a Diretoria Colegiada, embora exista um Conselho Consultivo como instrumento de controle social, mas este não tem função deliberativa, apenas propositiva.

A estrutura da agência, conforme dispõe o art.9º da sua Lei de criação, conta com uma Diretoria Colegiada, Procurador, Corregedor, Ouvidor e órgãos internos especializados nas áreas de vigilância sanitária, tais como regulação de medicamentos, vigilância de portos, aeroportos e fronteiras, dentre outros, localizados na mesma sede, em Brasília. A descentralização dos serviços de vigilância ocorre mediante convênios com os Estados e os Municípios.

O contrato de gestão estabelece o Programa de Trabalho que compreende uma ação global de modelagem estratégica e operacional da Instituição e um plano anual de ações e metas. A modelagem estratégica e operacional no primeiro ano foi conduzida junto com um processo de construção organizacional, que traçou missão, visão de futuro, valores, objetivos e indicadores estratégicos, macroprocessos e seus indicadores e um plano de ação de horizonte plurianual com resultados de curto, médio e longo prazos.

O contrato representa o principal instrumento de avaliação do desempenho operacional e administrativo da agência e os relatórios de execução apresentam os resultados auferidos e submetidos ao Ministério da Saúde. Em contrapartida, a agência possui flexibilidade administrativa e autonomia financeira e patrimonial para alcançar sua missão institucional.

No ano seguinte ao de sua criação, a agência registrou avanços importantes no sentido de institucionalizar comitês intergerenciais para a política de recursos humanos em vigilância sanitária, gerir o sistema de informações em vigilância sanitária, analisar e melhorar processos, desburocratizar e descentralizar as ações de vigilância sanitária, criar diversas gerências voltadas para regular os segmentos na sua área de atuação e o núcleo de assessoramento à gestão estratégica, implantar câmaras técnicas e as atividades do

---

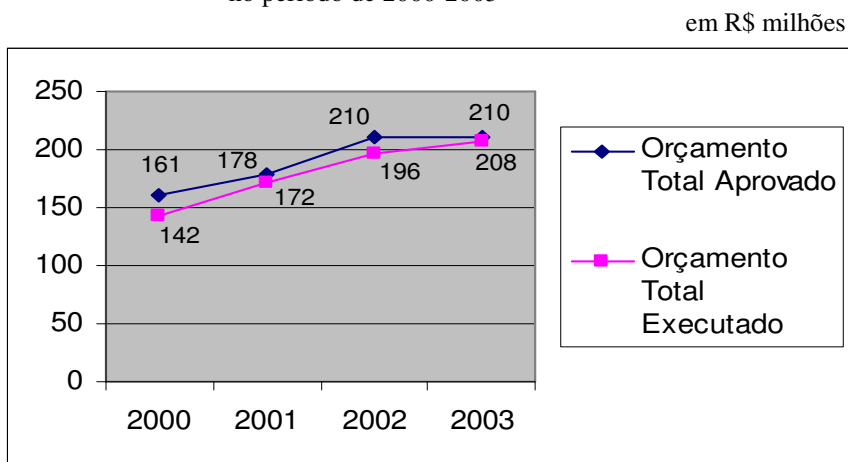
<sup>92</sup> Anexos XVI e XVII

Conselho Consultivo, além de diversas ações de vigilância sanitária em conjunto com Estados e Municípios.

O valor do contrato para o cumprimento das obrigações, ações e metas da agência é o estabelecido no Orçamento Geral da União nas classes: fundo nacional de saúde e agência nacional de vigilância sanitária, ambos do Tesouro Nacional, e o proveniente da arrecadação das taxas de vigilância sanitária. O contrato estabelece que os recursos da execução orçamentária entre 2000 e 2003 serão os fixados nas leis orçamentárias e seus créditos.

Os recursos repassados e os arrecadados poderão ser investidos no mercado financeiro, desde que os resultados dessa aplicação sejam utilizados nos objetivos estabelecidos pela agência e sejam geridos de forma autônoma. Ainda quanto aos recursos, está claro no contrato que, se houver necessidade de acréscimos, estes serão originários, eventualmente, do excesso de arrecadação e a diferença, arcada pelo Tesouro.

Figura 11. Evolução do Orçamento Total Aprovado e Executado no período de 2000-2003



Fonte: Adaptado de ANVISA, Relatórios de execução 2001 a 2003

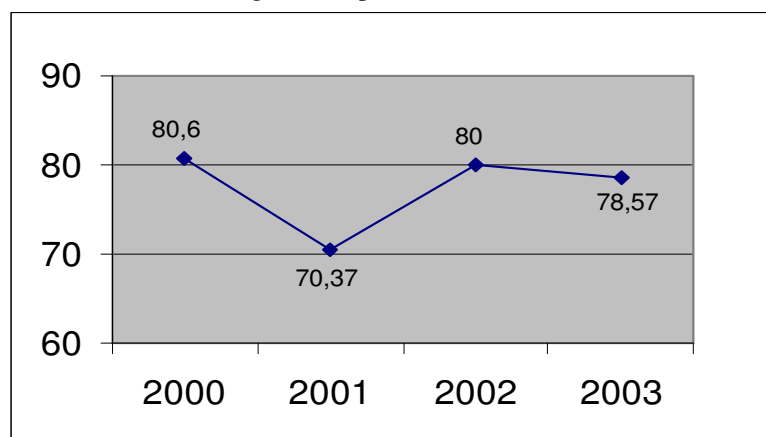
Com relação a Figura 11, no ano de 2000, cerca de 9% dos recursos orçamentários aprovados não foram utilizados pela agência devido ao contingenciamento pelo

Ministério da Saúde, no ano de 2001 os recursos de investimento não utilizados foram aqueles destinados às ações administrativas, não comprometendo a área fim. No ano de 2002, os recursos aprovados não foram utilizados em função dos limites para movimentação, empenho e pagamento definidos pelo Decreto n° 4120/02 e da antecipação do encerramento do exercício estabelecida pelo Decreto n° 4479/02. Acrescente-se, ainda, que os recursos de investimento não utilizados foram os destinados às ações administrativas. Nestes recursos está incluída a arrecadação própria.

No ano de 2003, em função de reformulação orçamentária, remanejamento, cancelamento de dotações e incorporação de excesso de arrecadação de receita própria, o percentual de recursos executados foi alto em relação aos anos anteriores.

Vale ressaltar que, na composição do orçamento total da Agência, os recursos próprios oriundos das arrecadações das taxas correspondem a uma média de 65% do orçamento total.

Figura 12. Percentual de alcance das metas do contrato de gestão no período de 2000-2003



Fonte: Adaptado de ANVISA, Relatórios de execução 2001 a 2003

A Figura 12 ilustra o percentual de atingimento das metas pactuadas no contrato de gestão entre a agência e o Ministério da Saúde.

As justificativas constantes nos relatórios de execução com relação ao desempenho da agência devem ser ressaltadas, pois no ano de 2000 o percentual foi justificado pela dificuldade de desempenho das metas que contêm ações descentralizadas nos Estados. Em 2001, embora o percentual tenha decrescido, o nível de atingimento das metas consideradas prioritárias pela Diretoria Colegiada foi considerado alto e, em 2003, o baixo desempenho em relação aos indicadores e metas do contrato de gestão reflete o aumento da demanda de trabalho com ampliação da área de atuação da agência e a necessidade de modificação da atual forma de avaliação, com alguns indicadores sendo contestados pelas áreas responsáveis.

O monitoramento e a avaliação dos resultados são acompanhados por Comissão de Avaliação constituída pelo Ministério da Saúde, por meio de sistemática de acompanhamento e avaliação própria, estabelecida em documento específico, e de relatórios semestrais e anuais comparativos dos resultados e metas alcançadas com base no Programa de Trabalho.

A prestação de contas anual é encaminhada ao Conselho Consultivo, Conselho Nacional de Saúde e órgãos competentes, estando claro no contrato que o instrumento de avaliação administrativa e de desempenho da agência é o próprio contrato.

A agência sinaliza para a necessidade de alteração do contrato de gestão no ano de 2004, notadamente em relação aos indicadores e metas pactuados, em função do projeto de melhoria da gestão iniciado em janeiro de 2002, englobando a revisão da identidade organizacional, análise de cenários, mapeamento de processos de trabalho e revisão destes, definição e medição de indicadores de desempenho de processos, resultados e macro-processos.

Cabe destacar que este projeto foi desenvolvido sem interligação com o contrato de gestão, inclusive, quanto às metas pactuadas no projeto de melhoria de gestão que não estão em conformidade com o contrato de gestão.

O Código de Ética da Agência guarda consonância com o Decreto nº 1171/94, que estabelece o Código de Ética dos Servidores Públicos Civis do Poder Executivo, bem como com as regulamentações da Comissão de Ética Pública do Poder Executivo.

A Ouvidoria, conforme Portaria da Anvisa nº 593/00, tem independência e não tem vinculação hierárquica, competindo-lhe emitir, sempre que oportuno, apreciações críticas sobre o desempenho da agência, encaminhando-as à Diretoria-Colegiada, Ministro da Saúde e ao Congresso Nacional e publicando-as em Diário Oficial da União. A atuação da ouvidoria, como canal de garantia de acesso à sociedade, é uma meta importante do contrato de gestão. Toda vez que o processo decisório da Agência efetivamente afetar direitos sociais dos setores da saúde ou dos consumidores deve ser realizada uma audiência pública.

A agência pode contratar pessoal temporariamente por prazo determinado (não superior a 36 meses), podendo este pessoal ser efetivado à vista de notória capacidade técnica ou científica do profissional, mediante análise do *curriculum vitae*. Também é possível a contratação de especialistas para a execução de trabalhos nas áreas técnica, científica, econômica e jurídica, por projetos ou prazos limitados, conforme a lei em vigor. Nesse sentido, a força de trabalho da Agência é composta por pessoal cedido de outros órgãos, contratados por organismos internacionais e cargos em comissão (DAS).

A remuneração do pessoal contratado temporariamente terá como referência os valores definidos pela ANVISA e órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).

Algumas metas ligadas a políticas de recursos humanos não foram cumpridas nos prazos estabelecidos no contrato de gestão do ano de 2001, e não as observamos nas metas do contrato de gestão nos anos seguintes, a exemplo de compartilhamento da missão, visão e valores pelos servidores/colaboradores, treinamento em desenvolvimento de equipes e avaliação do índice de satisfação dos servidores, contudo, ressaltamos que há indícios de que foram incorporadas no projeto de melhoria da gestão, iniciado em 2002.

A área de planejamento da Anvisa é responsável pelo acompanhamento dos projetos de planejamento da Instituição e do seu contrato de gestão.

O planejamento da agência partiu do seu contrato de gestão com a elaboração de um plano anual de ação e metas. Durante o ano de 2000 foi conduzida uma modelagem estratégica e operacional da agência, bem como um processo de construção organizacional que permitiu, construir missão, visão de futuro, objetivos estratégicos e indicadores estratégicos, macroprocessos e seus indicadores, plano de ação plurianual com resultados de curto, médio e longo prazos, estimulado pela Diretoria Colegiada.

Em 2001 o projeto de melhoria da gestão foi iniciado e retomado em 2002. Os objetivos desse projeto são rever a formulação estratégica, identidade organizacional, análise de cenários, mapeamento, revisão e padronização de processos, estabelecimento de indicadores de desempenho de processos e resultados dos macroprocessos. A área de planejamento da Anvisa atuou no Projeto de Melhoria da Gestão com uma consultoria.

Destacamos no período do primeiro termo aditivo o Projeto de Melhoria da Gestão.

## **5.4 HOSPITAL GERAL DE BONSUCESSO**

O Hospital Geral de Bonsucesso foi inaugurado em janeiro de 1948 e era subordinado ao IAPETEC (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Empregados em Transportes e Cargas). Na década de 60 passou a fazer parte do recém-criado INPS (Instituto Nacional de Previdência Social). Do final da década de 70 até 1989 passou a ser gerido pelo INAMPS (Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social).

O HGB mantém seu perfil assistencial de hospital terciário, sendo o maior Hospital da rede pública de referência para a região metropolitana e todo Estado do Rio de Janeiro, emergência e maternidade de nível III, e modalidades extra-hospitalares de assistência.

Além disso, é considerado centro de excelência em Oftalmologia, Cirurgia de Cabeça e Pescoço, Atendimento à Gestante de Alto Risco e Nefrologia (principal Centro de Transplantes Renais do Estado do Rio de Janeiro). A fase atual da Unidade caracteriza-se pela profissionalização da Gestão, pela revitalização de seu parque tecnológico e pela busca de uma definição para o papel do Hospital dentro do Sistema Único de Saúde.

É uma unidade hospitalar do Ministério da Saúde, vinculada à Secretaria de Atenção à Saúde, com autonomia orçamentária, cuja missão é promover atenção integral à Saúde, oferecendo serviços de qualidade à população, com atendimento humanizado e multiprofissional, integrado ao SUS, participando da formação e do desenvolvimento de recursos humanos e assegurando o acesso exclusivamente público aos seus serviços.

Está localizado no bairro de Bonsucesso, zona norte da cidade do Rio de Janeiro, na área programática 3.1 (AP 3.1) do município do Rio de Janeiro, e atende 50 % dos usuários originários da área de planejamento AP 3.1, 25% da Baixada Fluminense e 10% da zona oeste do Rio de Janeiro. Deve-se ressaltar que a área AP 3.1 combina os maiores riscos sanitários e sociais da cidade do Rio de Janeiro, é uma área de concentração de favelas do município e, junto com as áreas da Baixada Fluminense e toda a zona oeste do Rio de Janeiro, constitui deserto sanitário, com baixa oferta de serviços públicos de saúde. Como exemplos, temos na área AP 3.1 os bairros do Complexo do Alemão, Maré e Mangueiras, que estão entre os seis piores Índices de Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro; no caso de mortalidade infantil o Complexo da Maré tem índice superior a 32 mortes a cada mil nascidos vivos, considerado alto em comparação ao mesmo índice em toda a área AP 3.1.

A estrutura organizacional do Hospital, que pode ser visualizada no Anexo XVIII, está prestes a ser aprovada e reflete a estrutura atual em funcionamento. A estrutura anterior baseia-se nos moldes das organizações hospitalares mais antigas, extremamente verticalizada; já a atual é uma estrutura horizontalizada, dividida por especialidades.

As instâncias de poder são o Conselho de Gestão, o Colegiado Gestor, a Direção Geral, a Direção Geral Adjunta e a Secretaria Executiva.



O Conselho é integrado por representantes da Secretaria de Estado da Saúde, secretarias municipais do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense; Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde/RJ; Conselhos Estadual, Municipal e Distrital de saúde; o Hospital Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); e Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). É responsável por traçar as diretrizes gerais para o desenvolvimento do Hospital e por definir a sua integração com a rede de assistência do Estado do Rio de Janeiro, especialmente com a Região Metropolitana.

Percebemos que o Hospital traçou sua missão, perfil e visão de futuro e um Plano de Trabalho para os anos de 2001 e 2002, o que contribuiu para a atração de profissionais qualificados para o Hospital.

Embora tenha um perfil terciário, oferece uma gama variada de serviços, desde a realização de transplantes renais e cirurgias cardíacas até a atenção básica, além de serviços de emergência e maternidade. Os serviços assistenciais são oferecidos nas especialidades de medicina interna (clínica médica, dermatologia, endocrinologia, gastroenterologia, hematologia, nefrologia, pneumologia, reumatologia e UTI), serviços cirúrgicos, centros de alta complexidade, centro de atenção à saúde da mulher, da criança e do adolescente (CRIAR), emergência e serviços de apoio diagnóstico e terapêutico.

O Hospital adotou, em 2003, um fluxo diferenciado para a disponibilização de vagas de consultas ambulatoriais de 1ª vez para as clínicas, com critérios de inclusão e exclusão para o agendamento, distribuindo este em diferentes pontos de marcação, de acordo com a demanda, além de também manter contato direto com cerca de quarenta Secretarias Municipais de Saúde, a fim de marcar consultas especializadas como, genética médica, otorrinolaringologia, oftalmologia, especialidades pediátricas e cirurgia de cabeça e pescoço. É importante destacar que o aprimoramento deste fluxo está pendente, em função da não existência de uma Central de Regulação em funcionamento<sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Ministério da Saúde, HGB, Relatório de Gestão 2003, p.8

Há preocupação acerca da demanda existente para o Setor de Emergência do Hospital, o que gera grande pressão em todo o conjunto. Por isso, uma das iniciativas registradas no ano de 2003 foi a de realizar um encontro entre os profissionais do HGB, a direção do HGB e de outros hospitais da área AP 3.1 e um especialista responsável pela reformulação da unidade de emergência do Hospital das Clínicas da USP, onde vários pontos foram abordados e discutidos.

Destacamos uma recente experiência, no final de 2003, de implantação de um colegiado de gestão do centro de atenção cardiológica com a finalidade de conformação de um novo modelo de gestão para o setor, de forma articulada com os demais serviços relacionados com o atendimento ao paciente portador de doença coronariana. E a atuação de uma equipe multidisciplinar na unidade de hepatologia clínico-cirúrgica, que atua numa concepção de atenção integral.

A implantação do planejamento estratégico em 2000 possibilitou os diversos avanços experimentados nos anos de 2001 e 2002. Nesta etapa foram definidos a missão, a visão de futuro, o perfil, uma análise do ambiente interno e externo, os fatores chaves de sucesso e objetivos estratégicos. Um processo de revisão do planejamento estratégico foi iniciado em abril de 2003 com o objetivo de levantar questões relativas à qualidade e à integralidade da assistência, visando desenvolver o planejamento estratégico do Hospital para o período de 2003 a 2006.

A área de planejamento adaptou a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) e baseou-se nas linhas estratégicas definidas em função da análise dos pontos fracos internos estabelecidos na primeira etapa do planejamento, tendo sido assessorada por uma consultoria.

Nesse plano estratégico, as diretrizes para o gerenciamento dos recursos humanos são a disponibilização de um corpo gerencial profissionalizado em todos os níveis de funcionamento do Hospital, a implantação de programas de melhoria da qualidade de vida do trabalhador, o programa de incentivo à formação e aperfeiçoamento técnico-

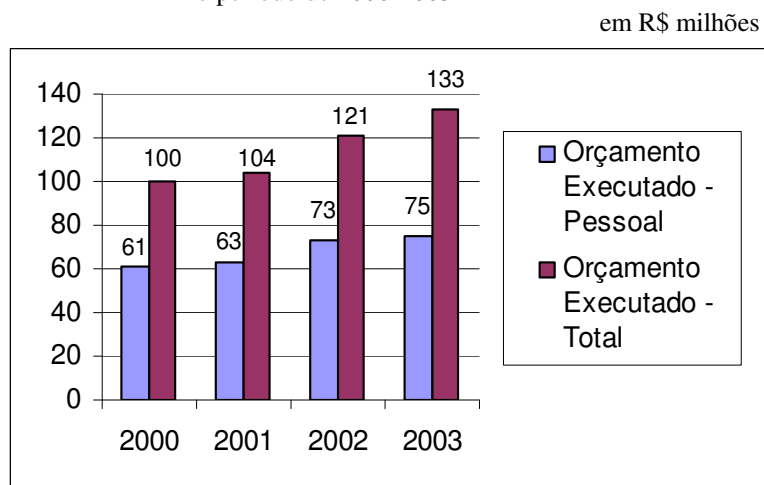
científico e à promoção de humanização do atendimento e do trabalhador, aliado à capacitação dos profissionais.

A criação da ouvidoria, em 2000, assumiu o papel de importante elo entre o cliente e a administração hospitalar e vem se organizando. Em 2003 atuou na implantação de pesquisa de satisfação do usuário e promoveu a divulgação de seu papel junto aos usuários. Observe-se que a ouvidoria registra o total de denúncias, reclamações e sugestões.

Os investimentos priorizaram a manutenção preventiva, a ampliação do escopo da manutenção corretiva, a reforma da emergência, da unidade de pacientes graves, da radiologia, urologia, otorrinolaringologia e oftalmologia, do berçário, da nefrologia, da cisterna, do telhado e dos banheiros.

A principal despesa do Hospital é com a remuneração de pessoal, estes recursos representam mais de 50% da sua execução orçamentária, conforme ilustra a Figura 13.

Figura 13. Evolução do Orçamento Total Aprovado e Executado no período de 2000-2003



Fonte: adaptado de HGB, Relatório de Gestão 2003

O quadro de pessoal do Hospital é formado por profissionais de saúde cedidos pelo Ministério da Saúde, pela Secretaria de Estado da Saúde do Rio de Janeiro e por prestadores de serviços. Apresenta carência de pessoal em função da deficiência quantitativa de profissionais de saúde, principalmente de enfermagem, da inexistência de um plano de cargos e salários, da baixa qualificação do pessoal administrativo e do envelhecimento da força de trabalho.

As alternativas encontradas foram a contratação de pessoal através de cooperativas, cessão de profissionais em parcerias com as secretarias de saúde e o INCA e licitação de empresa especializada em locação de recursos humanos, o que gera vários tipos de vínculos empregatícios, dificultando o trabalho da gestão de pessoas. Desta força de trabalho, cerca de 66% são do MS, 4,5% cedidos de vários órgãos, 15,64% são bolsistas e 13,02% são profissionais cooperativados.

Em função desta situação, por ordem judicial, o Ministério da Saúde autorizou processo seletivo para a contratação de 372 vagas, sendo que cerca de 30% das vagas serão alocadas para auxiliar de enfermagem, 24% para enfermeiro, 15% para médico clínica médica, 4% para médico pediatra e técnico em radiologia, 2% para farmacêutico e o restante das vagas serão distribuídas em outros perfis.

A política de recursos humanos do Hospital dá ênfase aos treinamentos direcionados, incentivo à participação em cursos para áreas técnicas (especialização em gestão hospitalar) e gerenciais, participação nos grupos de melhoria de desempenho e humanização, projeto HGB Vida onde os profissionais poderão praticar atividades físicas e terapias alternativas para melhoria de sua qualidade de vida, inclusão do HGB no Programa de Estágio Supervisionado e expansão das atividades de creche.

Os serviços terceirizados como ambulâncias, lavanderia, administração predial e recepção respondem pelo percentual de 24% nas despesas de 2002, maior que o percentual de 2001, em função da incorporação de novas atividades como locação de

equipamento para transplante hepático, repactuação de diversos contratos e aumento das tarifas públicas.

No que se refere à área de compras, a legislação obedecida é a Lei n° 8666/93. Observou-se melhor *performance* nos processos licitatórios realizados, com redução de gastos com insumos, material médico-hospitalar e fármacos em 2001 e aumento em 2002 e 2003, em função da ampliação e da qualificação da oferta de serviços assistenciais, em especial nos serviços de assistência (serviço do coração e cirúrgicos).

Vale ressaltar a importância da Fundação de Apoio à Saúde e Ensino Bonsucesso, criada por um grupo de funcionários do HGB para ajudar a Unidade a crescer, ou seja, toda a verba administrada pela Fundação deve ser aplicada dentro do Hospital, em parceria com os serviços e com a Direção do Hospital. Dentre outras aplicações, citamos as reformas do Serviço Social, Banco de Sangue e Farmacotécnica, a informatização do Laboratório de Patologia Clínica, infra-estrutura para o Ambulatório de Nefrologia e a contratação de pessoal para áreas deficitárias.

## 6. BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS INSTITUIÇÕES

A interseção entre a Embrapa e a Fiocruz pode ser considerada pelo caráter social e capacidade destas duas Instituições em gerar conhecimento e tecnologias em benefício da sociedade brasileira, sendo uma no campo da saúde e a outra no campo da agricultura.

A Fiocruz e a Embrapa tiveram praticamente o mesmo espaço temporal de aprovação de seu estatuto, contudo, a Fiocruz organizava a sua estrutura mediante as resoluções emanadas do Congresso Interno e do Conselho Deliberativo, enquanto que a Embrapa somente deliberava pelo que pudesse estar previsto legalmente, caso não estivesse, adotava o regimento de 1977<sup>94</sup>.

Percebemos, então, uma permeabilidade por parte da Fiocruz em incorporar as decisões das suas instâncias de poder até então informais, o que não podemos afirmar no caso da Embrapa, cujas ações refletem as decisões das instâncias de poder formais.

Um ponto de divergência com a Embrapa é a não existência de um instrumento democrático semelhante ao Congresso Interno da Fiocruz, onde poderiam ser discutidos, por toda a empresa, as diretrizes políticas e os projetos institucionais. No caso da Embrapa, estes são deliberadas pelo Conselho de Administração, auxiliado na gestão pela Diretoria Executiva e por Unidades Centrais, que também formulam políticas.

A existência do contrato de gestão, no caso da Anvisa, impõe uma “certa” estabilidade política da Direção e pressupõe uma profissionalização da gestão, na medida em que a mesma é mantida por critérios claros de avaliação de indicadores quantificáveis objetivamente e previamente estabelecidos no contrato, com aferição periódica. No entanto, alguns dos problemas apontados na contratualização têm ocorrido, como por exemplo, a definição de indicadores pouco ambiciosos ou que não mensuram o

---

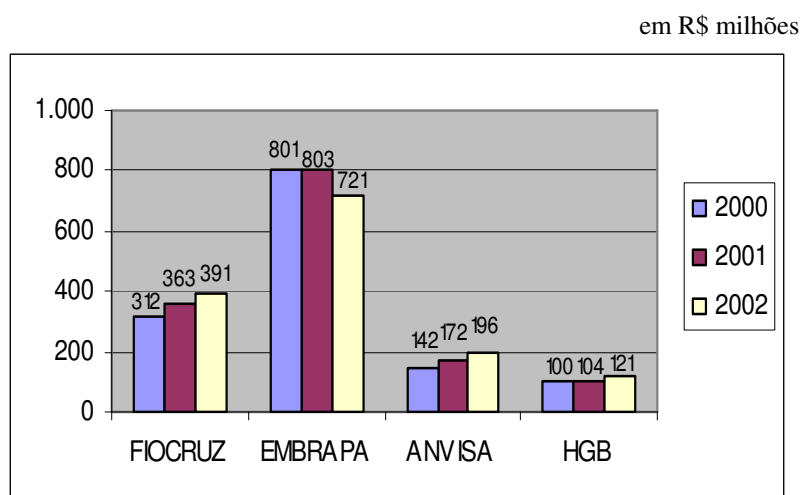
<sup>94</sup> Sérgio M. Carvalho, observações de aula, em 07/07/03, no Mestrado Profissional de Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde.

desempenho efetivo da agência; por outro lado, não se observa, por parte do Ministério à época da avaliação, orientações para modificações substanciais nos termos do contrato de gestão a ser aditivado.

O HGB, a Embrapa e a Anvisa possuem experiência na interação com a sociedade, pois suas decisões são influenciadas e compartilhadas com setores da sociedade, sejam de órgãos do governo ou da sociedade civil organizada. Além disso, possuem canais de comunicação com a sociedade do tipo ouvidoria, diferentemente da Fiocruz, que possui uma característica “voltada para si”, endógena, como se pode perceber pela dificuldade de implementação efetiva do Conselho Superior, que poderia funcionar nos mesmos moldes do Conselho de Administração da Embrapa.

Os orçamentos da Fiocruz, da Anvisa e do HGB têm apresentado crescimento através dos anos, ao contrário da Embrapa, que relata passar por restrições orçamentárias, conforme Figura 14.

Figura 14. Evolução dos Orçamentos Executados pelas Instituições Pesquisadas no período 2000 a 2002



Fonte: Fiocruz/Embrapa/HGB/Anvisa, Relatórios de gestão, 2000-2002.

A questão dos recursos humanos é relevante, pois grande parte da força de trabalho é terceirizada na Fiocruz e no HGB. A Anvisa gerencia diversos vínculos, como servidores da Secretaria de Vigilância Sanitária, servidores cedidos de outros órgãos, colaboradores contratados por organismo internacional, além das atividades já terceirizadas, e a Embrapa demonstra ter melhor situação em função de que os empregados são regidos pela CLT – Consolidação das Leis do Trabalho, e de que o seu regime de empresa pública a permite desenvolver um sistema de gratificação por resultados.



## **7. O PLANO PLURIANUAL E AS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PESQUISADAS**

O Plano Plurianual traduz o projeto de governo, compreendendo a previsão das receitas e despesas que a administração pública federal necessita realizar para cumprir os programas sociais, econômicos, políticos e de desenvolvimento do país. Em outras palavras, o plano plurianual distribui o orçamento do Governo pelos seus diversos programas, que têm por finalidade resolver um problema da sociedade ou realizar um investimento. As unidades responsáveis pela implementação desses programas são as diversas entidades da administração pública federal.

### **7.1 Aspectos do PPA 2000-2003**

As instituições públicas pesquisadas possuem programas que foram executados no PPA 2000-2003, por meio dos quais são distribuídos o seu orçamento; com exceção do Hospital Geral de Bonsucesso, cujos programas não conseguimos identificar nos documentos disponibilizados.

As instituições públicas podem atuar como órgãos responsáveis pelo programa ou apenas como parceiras na execução de uma ou mais ações do programa com outros órgãos; podem, inclusive, ter gerentes do seu quadro de pessoal atuando como gerentes de programas do PPA.

O instrumento que permite o aperfeiçoamento contínuo da gestão por programas e do plano, além de servir de base para a elaboração da LDO e LOA, é o relatório de avaliação dos programas, divulgado anualmente<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup> Disponíveis no site [www.abrasil.gov.br](http://www.abrasil.gov.br)

Analisamos os relatórios de avaliação dos programas finalísticos<sup>96</sup> das instituições públicas referente aos anos de 2000 a 2003. Nos relatórios de 2000 a 2002 observamos que a avaliação realizada focou o desenho do programa, a suficiência dos recursos alocados, a estratégia de implementação e o desempenho do programa. O relatório do ano de 2003 foi realizado num contexto diferenciado sob a influência do novo governo que implementou seu próprio estilo, identificando pontos fortes e fracos, oportunidades e dificuldades gerenciais que caracterizaram a ação do governo. Na etapa de avaliação, esta foi remetida ao gerente e ao órgão setorial para verificação e conformidade com as modificações introduzidas nas etapas posteriores.

Os relatórios trazem considerações sobre os pontos citados acima, no entanto, percebe-se facilmente que os referentes a 2000 e 2001 são concisos e não trazem uma abordagem profunda dos vários aspectos do programa, já o relatório referente a 2002 é bem detalhado, traz análises criteriosas e fundamentadas e, nos casos em que a maioria das ações do programa faz parte da Instituição ou o gerente do programa faz parte da Instituição, os relatórios contêm descrição e análise gerencial acerca da própria Instituição. Percebe-se no relatório do ano de 2003 uma análise sobre a implementação e resultados dos programas nos anos anteriores e sobre o alcance dos indicadores inicialmente pactuados.

No Anexo XIX podemos visualizar os programas do PPA 2000-2003, em que as instituições públicas pesquisadas possuem a responsabilidade de implementação de uma ou mais ações, inclusive quanto àqueles considerados estratégicos pelo governo. Na maior parte das avaliações os problemas apontados quanto a recursos humanos e execução orçamentária são reincidentes, sendo percebido pelos gerentes dos programas da mesma forma.

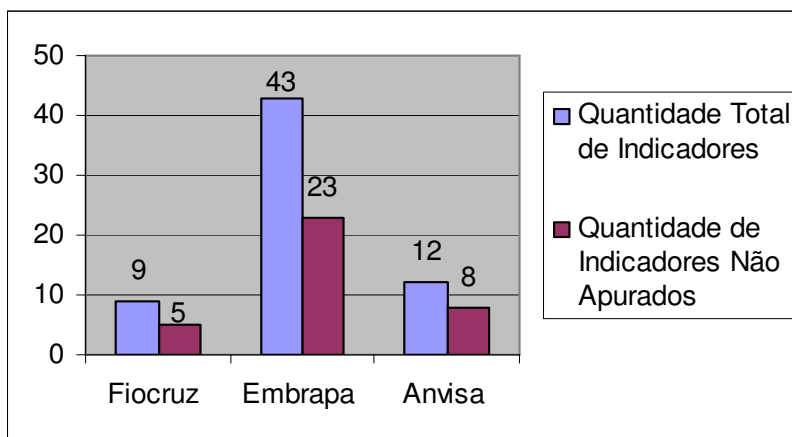
No que se refere aos indicadores observa-se a necessidade de revisão dos definidos no início do PPA, pois estes se mostram imprecisos e inadequados com o passar dos anos de

---

<sup>96</sup> Chamamos de programas finalísticos aqueles que têm relação direta com a missão das Instituições, já que as mesmas fazem parte, também, de programas de apoio administrativo, comuns a todas.

sua implementação. Conforme se observa na Figura 15, a quantidade de indicadores não apurados nos programas dos quais as Instituições fazem parte é bastante expressiva.

Figura 15. Quantidade de indicadores não apurados nos Programas do PPA 2000-2003 no período 2000 a 2002



Fonte: Elaborado a partir de MP, Relatórios Avaliação PPA, 2000-2002.

No entanto, cabe ressaltar que o monitoramento da apuração do indicador dos programas cabe ao gerente do programa, que nem sempre faz parte do quadro de pessoal das Instituições pesquisadas.

Dentre os indicadores não apurados, em todos os anos ou não apurados em mais de um ano, destacamos a taxa de cobertura da assistência farmacêutica básica, o número índice de acesso a material genético caracterizado e conservado, o número índice de empresas de base biotecnológica criadas no país, o número índice de produtos e processos biotecnológicos gerados no país, a taxa de produtividade dos projetos de pesquisa, a taxa de infecção hospitalar, a taxa de infecção hospitalar em UTI, a taxa de pacientes com infecção hospitalar, a taxa de reações adversas a transfusões sanguíneas, a taxa de certificados de boas práticas de fabricação expedidos, a taxa de produtos fraudados ou impróprios para consumo encontrados no mercado, a taxa de serviços aprovados pela fiscalização, número índice de melhoria da qualidade da água em bacias selecionadas,

número-índice de produtividade dos pesquisadores envolvidos com o agronegócio e a taxa de progressão socioeconômica de unidades familiares de produção.

A não apuração de indicadores de programas pode ter ocorrido em função da não solicitação, por parte dos gerentes dos programas, de alteração destes indicadores, quando solicitado, ou pela morosidade ou não aprovação da alteração dos mesmos por parte dos Ministérios responsáveis ou do Ministério do Planejamento.

As instituições, considerando a inadequação dos indicadores do PPA, construíram outros indicadores para monitorar a execução dos programas e as suas atividades (macroprocessos), os quais não se relacionam com os indicadores do PPA.

A apuração de custos, quando relacionada a programas de pesquisa ou de ciência e tecnologia, como são os casos dos programas de pesquisa em saúde, assistência farmacêutica e ciência e tecnologia para o agronegócio, ainda é tarefa difícil para a administração pública; nestes, os custos são considerados variáveis e não aplicáveis, em função da própria atividade de pesquisa.

De forma geral, os programas frequentemente apontam a inexistência de um mecanismo de avaliação por parte da sociedade, ainda que todos estes gerentes tenham a preocupação de avaliar este aspecto. Há programas apontando que a avaliação por parte da sociedade ainda está iniciando e alguns gerentes de programas consideram atendida esta avaliação, na medida em que não recebem reclamações por parte da sociedade, ou percebem sua opinião nos congressos, encontros, divulgação de relatórios, existência de Comissões e reuniões que realizaram com a sociedade organizada.

Do ponto de vista dos recursos humanos, todos os programas indicam que há necessidade de capacitação e qualificação em nível gerencial, principalmente para os responsáveis pela execução das ações dos programas, e insuficiência de recursos humanos para a execução dos programas, em especial nos programas cujas ações são regionalizadas.

Neste aspecto, cerca de 50% dos gerentes dos programas analisados declararam quantidade de recursos humanos inadequada ou insuficiente.

Do conjunto de programas analisados, quatro programas são considerados estratégicos pelo governo e observa-se que os relatórios de avaliação dos anos de 2000 a 2002 apontam a continuidade no fluxo orçamentário e financeiro e o monitoramento periódico da execução do programa por parte do gerente e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, demonstrando que a gestão estratégica pelo núcleo central do governo parece ter sido implementada, garantindo o aporte de recursos permanentes sem sofrer contingenciamentos. Na avaliação do ano de 2003 percebemos que alguns programas tiveram morosidade na liberação em função de mudanças ministeriais. No entanto, para os programas referentes a área agrícola percebeu-se a indicação da ausência de liberação orçamentária em função dos contingenciamentos.

Os relatórios de avaliação indicam a necessidade de melhor articulação entre os responsáveis pela implementação das ações dos programas e a direção das instituições que as implementam, pois nota-se que os executores das ações demonstram não possuir conhecimento dos recursos a serem aplicados nas respectivas ações quando estes são repassados às respectivas Instituições. Exemplo disso é a avaliação do programa GENOMA do ano de 2002, descrevendo, tanto para a Embrapa quanto para a Fiocruz, que os responsáveis pela execução das ações deste programa não têm informações a respeito dos orçamentos sob sua responsabilidade, quer seja por parte das instituições, quer seja por parte da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, tampouco têm gerência sobre as decisões de aplicação financeira dos recursos, contingenciamento e programação.

Notamos também que, embora possa haver num programa duas instituições participantes, cada qual realiza a ação sob sua responsabilidade, inexistindo uma relação maior entre elas, ou seja, o programa não funciona como elo de possível intercâmbio de informações entre as instituições participantes ou entre os respectivos responsáveis.

A avaliação do programa GENOMA, no relatório do ano de 2002, cita um aspecto que consideramos relevante, a necessidade de capacitação, não só dos gerentes de programas, mas dos gestores das instituições envolvidas em um programa, no sentido de entenderem a lógica do PPA, a fim de que a sua execução seja aperfeiçoada nas instituições.

Percebe-se que a Embrapa possui várias ações cujo órgão responsável não é necessariamente o órgão ao qual está subordinada hierarquicamente, o Ministério da Agricultura e do Abastecimento, o que enseja para a Embrapa uma postura de articulação e comunicação com outros Ministérios, fato que possivelmente a estimule para uma maior capacidade de trabalho em rede e visão compartilhada dos objetivos e resultados do programa, enquanto as demais instituições possuem vínculo somente com o órgão ao qual estão subordinadas hierarquicamente, o Ministério da Saúde.

A Embrapa possui participação em vários programas estratégicos para o Governo, o que pode oferecer um maior aporte de recursos para a instituição, citamos como exemplo, o programa ciência e tecnologia para o agronegócio, onde consta uma ação utilizada para a implementação do modelo de gestão de programação da Embrapa, viabilizando a construção de um Modelo de Gestão Estratégica<sup>97</sup>, segundo *BSC* para a empresa.

O relatório de gestão da Embrapa do ano de 2000 cita que os seus 711 projetos e 2.718 subprojetos de pesquisa e atividades de desenvolvimento e gerenciamento estão inclusos no PPA, embora a definição destes não tenha se iniciado com o PPA, mas com o modelo de gestão estratégica corporativo que apoiou o processo de discussão com as suas Unidades descentralizadas. O relatório mostra o orçamento da empresa pelo programas do PPA e comenta diversas ações realizadas no programa de desenvolvimento da fruticultura.

É importante ressaltar que o relatório de gestão da Embrapa do ano de 2002 cita uma forma de construção do PPA, onde os planos diretores das suas unidades são a base de toda a programação da empresa inserida no PPA.

---

<sup>97</sup> Esta prática está descrita no item 10 desta dissertação.

Os relatórios de gestão da Fiocruz dos anos de 2001 e 2002 descreveram análises contendo a execução financeira e resultados insatisfatórios de algumas ações dos programas do PPA apresentando as respectivas justificativas.

Os relatórios de execução da Anvisa, referente aos anos de 2000 a 2003, mostram a execução financeira dos programas e fazem uma breve consideração acerca da execução financeira destes.

Observamos que o relatório de avaliação do PPA referente ao ano de 2002 do programa GENOMA, por exemplo, contém uma análise profunda da ação sob a responsabilidade da Fiocruz, indicando a necessidade de adequação da ação e de seu produto, no entanto, o relatório de gestão da Instituição apresenta uma percepção diferente sobre o resultado da mesma ação e não aponta a necessidade de revisão da ação ou do produto, embora o resultado não tenha sido satisfatório.

Encontramos nos relatórios de avaliação do PPA 2000-2003, em comparação com os dados dos relatórios de gestão das Instituições, dados incompletos ou inconsistentes.

Observamos que alguns programas tiveram seus gerentes substituídos durante o período de vigência do PPA e, frequentemente, nos relatórios de avaliação destes programas é registrada a necessidade de revisão do objetivo do programa, caso por exemplo, do programa pesquisa e desenvolvimento em saúde da Fiocruz, que apontou o objetivo do programa como não adequado ao problema que o originou e, em consequência, este não traduz a abrangência das ações da Fiocruz. Neste programa, em particular, não foi apurado o indicador proposto pelo PPA, em razão da alta complexidade e da diversidade de produtos gerados pela Fiocruz, sendo necessária a construção de outros indicadores como número de artigos indexados em relação ao número de projetos de pesquisa em curso, número de egressos em relação ao número de alunos matriculados, número de análises em relação a demanda por análise do MS. Este procedimento também foi realizado pela Anvisa e pela Embrapa em seus outros programas ou ações.

Na Anvisa, o gerente de um dos programas se tornou o Presidente da Agência, e nota-se, no relatório de execução referente ao ano de 2003 elaborado na sua gestão, uma análise de melhor qualidade em comparação com os demais anos.

Podemos observar que as instituições demonstram preocupação em analisar a execução física e financeira de seus programas do PPA, fato bastante positivo, mas notamos ainda um descolamento entre a análise realizada pela instituição e a avaliação dos programas do PPA feitas anualmente. A análise dos relatórios de gestão das instituições parece não se aproximar da realidade dos programas exposta no relatório de avaliação do PPA, parecendo inexistir comunicação entre os responsáveis pela execução das ações do PPA e os responsáveis pelo acompanhamento do planejamento e gestão institucionais.

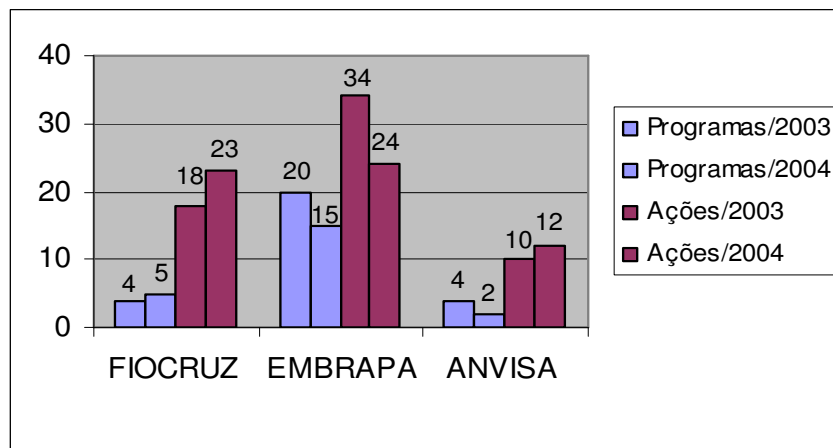
Os programas, tidos como elementos integradores não só do orçamento, mas do planejamento e da gestão, não parecem ter cumprido este papel de aproximação entre os seus gerentes, os executores de suas ações e as instituições responsáveis por sua execução.

## **7.2 Aspectos do PPA 2004-2007**

O Anexo XX contém a relação dos programas das instituições para o PPA 2004-2007. Em comparação com os programas do PPA 2000-2003, observa-se que a Fiocruz aumentou sua participação de quatro para cinco programas, a Anvisa diminuiu sua participação de quatro programas para dois, e a Embrapa diminuiu sua participação de vinte para quinze programas. A Figura 16 ilustra esta afirmação.



Figura 16. Participação das Instituições nos Programas e Ações do PPA no período de 2000-2003 e 2004



Fonte: Elaborado a partir de SOF, Cadastro de Ações, 2002 a 2004

A Fiocruz ampliou sua participação nos programas Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos, Atenção Especializada em Saúde, Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde e Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambiente e o programa Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde foi substituído pelo programa Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, com ampliação das ações sob a responsabilidade da Fiocruz.

Cabe ressaltar que alguns documentos da Fiocruz (relatórios de indicadores da Diplan) indicam a participação em outros dois programas, Vigilância Epidemiológica e Ambiental em Saúde e Gestão da Política de Saúde, no entanto, não computamos na Figura 16, em função de não observarmos ações da Fiocruz nestes programas no cadastro de ações da Secretaria de Orçamento Federal<sup>98</sup>.

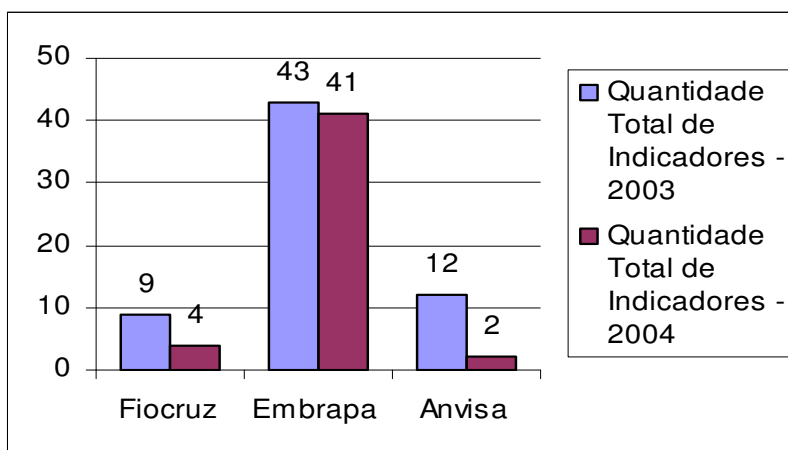
Quanto maior a participação da Instituição nos programas e ações, maior é a responsabilidade na coordenação das ações, e deverá ser maior a capacidade de gerenciar a execução destas, inclusive no que se refere ao acompanhamento junto aos gerentes de programas que não são diretamente ligados à instituição ou aos Ministérios responsáveis, o que implicará numa maior capacidade de articulação interinstitucional.

<sup>98</sup> Disponível no site [www.planejamento.gov.br](http://www.planejamento.gov.br)

Em contrapartida, a Embrapa e a Anvisa reduziram os programas nos quais participavam, ocorrendo a junção de alguns programas que anteriormente eram autônomos e, no caso da Embrapa, houve diminuição de sua participação em algumas ações.

É oportuno observar a comparação da quantidade de indicadores existentes nos programas do PPA 2000-2003 e os indicadores propostos para os programas do PPA 2004-2007, conforme Figura 17.

Figura 17. Quantidade de indicadores dos Programas das Instituições nos PPAs 2000-2003 e 2004-2007



Fonte: Elaborado a partir de SOF, Cadastro de Ações, 2002 a 2004

Analisando os indicadores construídos para o PPA 2004-2007, nota-se que os indicadores constantes no PPA 2000-2003, já criticados pelos gerentes de programas na avaliação, foram redefinidos, devendo ser observada a eficácia dos mesmos na apuração dos resultados pretendidos quando da efetiva implementação dos programas.

É necessário também destacar, em relação à Figura 17, que os programas Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde, que contêm várias ações da Fiocruz, e o programa Proambiente, com ações da Embrapa, não tiveram seus indicadores definidos quando do encaminhamento do projeto de Lei do PPA 2004-2007 para aprovação.

## 8. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para desenvolver a dissertação realizamos extensa busca de referências bibliográficas nacionais e internacionais para identificação de diferentes abordagens sobre os temas de gestão por resultados e planejamento governamental, em especial, do plano plurianual.

Foram estudadas as legislações sobre o plano plurianual, constituição federal, legislações sobre a estrutura do planejamento brasileiro, a reforma administrativa brasileira, relatórios de avaliação dos programas do plano plurianual, revistas especializadas em administração pública, endereços eletrônicos na Internet dos sítios dos órgãos governamentais responsáveis pelo tema na esfera federal, como Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria de Orçamento Federal, na busca de coletar dados sobre o assunto.

Além da pesquisa bibliográfica focada nos aspectos do planejamento governamental e na perspectiva de uma administração pública gerencial, foi adotado o estudo de caso para observação do tema em quatro instituições públicas brasileiras.

Triviños (1987:110) afirma que os estudos de casos têm por objetivo aprofundarem a descrição de determinada realidade. O tratamento estatístico é simples quando a análise é quantitativa. A análise qualitativa, pode ter apoio quantitativo, mas geralmente se omite a análise estatística ou seu emprego não é sofisticado. O autor ainda afirma que no estudo de caso, os resultados são válidos só para o caso que se estuda. Não se pode generalizar o resultado atingido no estudo de um hospital, por exemplo, a outros hospitais. Mas aqui está o grande valor do estudo de caso: fornecer o conhecimento aprofundado de uma realidade delimitada que os resultados atingidos podem permitir e formular hipóteses para o encaminhamento de outras pesquisas.

Nesse sentido, o estudo pretendeu observar o impacto da metodologia adotada pelo plano plurianual no período de 2000 a 2003 nas quatro instituições públicas brasileiras

selecionadas, buscando perceber a possível influência do plano nas práticas de gestão destas Instituições.

Para conceituamos instituições públicas, devemos nos socorrer de algumas definições jurídicas. Na divisão clássica do direito administrativo, as entidades estatais são pessoas jurídicas de direito público, classificadas em: autárquicas, fundacionais e paraestatais. Na nova dimensão dada pela reforma, temos um espaço denominado de público não-estatal, onde se incluem as pessoas jurídicas de direito privado que, embora regidas por lei privada, seus objetivos e finalidades têm natureza de interesse público, voltados ao atendimento da sociedade. Nesse espaço, se enquadra o chamado “terceiro setor”, no qual estão as associações, fundações ou sociedades civis, de direito privado, sem fins lucrativos.

Analisando este espaço, Bresser Pereira argumenta que o jurista Celso Antonio Bandeira de Mello entende que não é o sujeito da atividade, nem a natureza dela que lhe outorgam caráter público ou privado, mas o regime que a lei lhe submete, e faz a seguinte observação: “Estou reconhecendo esse fato ao considerar a propriedade pública não-estatal como regida pelo direito privado; ela é pública do ponto de vista dos seus objetivos, mas privada sob o ângulo jurídico (1999:44)”.

Considerando a proposta da reforma do aparelho do Estado, e baseando-nos nas definições legais do Prof. Hely Lopes Meirelles, conceituamos Instituições Públicas como sendo entidades (pessoas jurídicas) públicas ou privadas, cuja finalidade é a prestação de serviço público, assim entendido como aquele prestado pela administração pública e seus delegados, visando atender às necessidades da sociedade e às conveniências do Estado no atendimento destas necessidades, enfim, visando o interesse público. Estas entidades atuam com poder de decisão restrito à área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, opinando sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas.

Neto (1994:53) baseado em Minayo cita que o campo de pesquisa é concebido como o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada a partir das concepções teóricas que fundamentam o objeto da investigação.

Nesse sentido, selecionamos Instituições cujas finalidades são características de Instituições Públicas, posto que prestam serviço público e visam o interesse público, sendo selecionadas quatro, Fiocruz, Embrapa, Anvisa e Hospital Geral de Bonsucesso. Esta amostra caracteriza-se como não-probabilística intencional, priorizando uma análise qualitativa deste universo pesquisado.

O desenho original da pesquisa previa a aplicação de questionário e entrevistas às pessoas ocupantes dos cargos de dirigente principal (presidente ou cargo equivalente), responsável pelo planejamento (pessoa que ocupa o cargo atualmente e a que ocupou nos três últimos anos), responsável pela administração (pessoa que ocupa o cargo atualmente e a que ocupou nos três últimos anos), e três profissionais especialistas (prioritariamente selecionando pesquisadores das áreas finalísticas de cada Instituição), para posteriormente realizar um grupo focal, com aplicação de um roteiro como mini-questionário.

No entanto, em função das condições de acessibilidade às pessoas e informações em duas das Instituições pesquisadas, a realização do grupo focal foi preterida, sendo focada a aplicação do questionário acompanhado de entrevista. O questionário continha perguntas abertas e fechadas, num total de 43 perguntas que variavam segundo o perfil do entrevistado. Para aplicação destes instrumentos foi realizada visita “*in loco*” a todas as Instituições.

Todas as Instituições facilitaram a obtenção de informações e documentos como relatórios de gestão, de atividades e de execução no período de 2000 a 2003, contudo, quanto a disponibilidade das pessoas para entrevista e/ou resposta ao questionário durante a visita, em duas Instituições não foi obtida a totalidade das entrevistas nem a totalidade

dos questionários respondidos pelas pessoas citadas no parágrafo anterior, ainda que alguns questionários tenham sido enviados posteriormente à visita realizada.

Esta nova realidade dificultou a obtenção dos trinta e dois questionários pretendidos e induziu a readequação do desenho original da pesquisa, agrupando todos os questionários coletados, a partir do que foi realizada uma análise qualitativa dos dados deste grupo, cujos resultados são exploratórios e não conclusivos, pois a amostra possibilita conhecer o comportamento deste grupo específico, podendo não significar a média de comportamento geral.

Este grupo, composto de 22 (vinte e dois) entrevistados foi analisado com base na posição institucional e no gênero. A posição institucional divide-se em dirigentes e executores, aplicando-se ao gênero, o masculino e feminino.

## **8.1 ANÁLISE**

Os questionários foram aplicados em dois grupos nas Instituições, aqueles que denominamos de dirigentes onde estão incluídos o dirigente principal da Instituição, presidente ou diretor-presidente, os responsáveis pela área de planejamento e de administração, atuais e pelo período de 2000 a 2003, e os denominados de executores, ou seja, os profissionais ligados diretamente as áreas-fins das Instituições, tais como, pesquisadores, professores, médicos e engenheiros.

Cada grupo é integrado por 11 (onze) pessoas, dirigentes e executores, tendo a maior frequência do sexo masculino representando 63,6% da amostra, em especial na função de dirigente, conforme Tabelas 1 e 2. A Tabela 3 mostra a distribuição das pessoas por Instituição.

Tabela 1. Freqüência de gênero

<b>Sexo</b>	<b>Frequência (%)</b>
Masculino	14 (63,6)
Feminino	8 (36,4)
<b>TOTAL</b>	<b>22 (100,0)</b>

Tabela 2. Freqüência de posição institucional

<b>Posição Institucional</b>	<b>Frequência (%)</b>		<b>TOTAL</b>
	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	
Dirigentes	7 (50)	4 (50)	11 (100)
Executores	7 (50)	4 (50)	11 (100)

Tabela 3. Freqüência por Instituição

<b>Instituição</b>	<b>Frequência (%)</b>
Fundação Oswaldo Cruz	8 (36,4)
Hospital Geral de Bonsucesso	4 (18,2)
Empresa Bras.de Pesq.Agropecuária	4 (18,2)
Agência Nac.de Vigilância Sanitária	6 (27,3)
<b>TOTAL</b>	<b>22 (100,0)</b>

A faixa etária do grupo está entre 27 e 59 anos, com uma média de idade de 45,18 anos. As questões foram analisadas segundo os aspectos do planejamento institucional, gestão operacional (orçamento, legislação de compras e de pessoal) e PPA.

### 8.1.1 Planejamento Institucional

No planejamento institucional, as perguntas visaram perceber a participação dos entrevistados na elaboração do plano principal da Instituição, a opinião do grupo quanto ao comprometimento dos funcionários da Instituição na execução do plano, o estímulo do plano à inovação na área de gestão, a expectativa de expansão das atividades da Instituição, a influência dos indicadores de resultado para a tomada de decisão, a influência dos indicadores de resultado na distribuição do orçamento e a distribuição orçamentária conforme o desempenho interno dos setores da Instituição.

Observamos que os dirigentes participaram diretamente na elaboração do plano principal das Instituições, o mesmo não ocorrendo com os executores, que perceberam como baixa a sua participação no processo de elaboração, conseqüentemente, o comprometimento dos funcionários com a execução do plano principal está aquém do esperado, notadamente entendido pelos executores, conforme Tabela 4.

Tabela 4. Participação e compromisso com o planejamento

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>A participação institucional na elaboração do plano principal é suficiente</b>			
Dirigentes	6 (54,5)	5 (45,5)	11 (100)
Executores	2 (18,2)	9 (81,8)	11 (100)
<b>Os funcionários são comprometidos na execução do Plano</b>			
Dirigentes	5 (45,5)	6 (54,5)	11 (100)
Executores	3 (27,3)	8 (72,7)	11 (100)

Ainda assim, os dois grupos acreditam que a existência de um plano contendo as diretrizes, metas, prioridades ou objetivos estratégicos nas Instituições estimula a realização de inovações em sua gestão. No grupo dos dirigentes percebe-se total confiança no plano principal como uma alavanca para a inovação, enquanto que para os executores há certo equilíbrio. Nota-se entre algumas respostas descritivas dos entrevistados que as inovações destacadas na área de gestão concentram-se em sistemas de monitoramento e acompanhamento de desempenho de pessoal, programas de pesquisa indutores de produtos a serem ofertados à sociedade, e melhoria de processos internos.

Tabela 5. Estímulo à inovação em gestão

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>Plano estimulou inovações na gestão</b>			
Dirigentes	10 (90,9)	1 (9,1)	11 (100)
Executores	6 (54,5)	5 (45,5)	11 (100)

Os dois grupos demonstram expectativas que as suas Instituições cresçam nos próximos anos, apresentando uma média de 7,05, e podemos considerar um fato positivo para a



natureza das missões destas Instituições, pesquisa tecnológica, serviço de assistência e especialização médica e regulamentação e vigilância sanitária.

Tabela 6. Expectativa de Expansão das atividades

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>Existência de expectativa para a expansão das atividades</b>			
Dirigentes	9 (81,8)	2 (18,2)	11 (100)
Executores	10 (90,9)	1 (9,1)	11 (100)

No que se refere a análise dos resultados e desempenho nas Instituições, de uma maneira geral no grupo, a percepção é de que os indicadores de resultado não influenciam o processo decisório, tendo uma média de avanço de 5,91 na definição de novos indicadores de resultado para as Instituições. Os dirigentes acreditam que a distribuição do orçamento da Instituição recebe influência da avaliação dos resultados, no entanto, os executores não percebem esta influência na execução de suas atividades, tendo um alto percentual de descrédito, tanto assim que a média de impacto da análise dos resultados na distribuição orçamentária é de 5,5. Nesta avaliação percebemos, ainda, que as mulheres são enfáticas em afirmar que a avaliação de resultados não direciona a distribuição do orçamento. Percebemos, também, que os grupos observam a distância entre a análise do desempenho dos setores nas suas Instituições e a distribuição de recursos orçamentários para estes, sobretudo as mulheres. A Tabela 7 demonstra estes resultados.

Tabela 7. Indicadores e avaliação dos resultados e distribuição recursos orçamentários

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>A influência dos indicadores de resultados para tomada de decisão é de média para alta</b>			
Dirigentes	4 (36,4)	7 (63,6)	11 (100)
Executores	5 (45,5)	6 (54,5)	11 (100)
<b>A avaliação dos resultados influencia a distribuição do orçamento</b>			
Dirigentes	6 (54,5)	5 (45,5)	11 (100)
Executores	2 (18,2)	9 (81,8)	11 (100)
Homens	7 (50)	7 (50)	14 (100)
Mulheres	1 (12,5)	7 (87,5)	8 (100)
<b>Os recursos orçamentários são distribuídos conforme o desempenho dos setores da Instituição</b>			
Dirigentes	4 (36,4)	7 (63,6)	11 (100)
Executores	4 (36,4)	7 (63,6)	11 (100)
Homens	6 (42,9)	8 (57,1)	14 (100)
Mulheres	2 (25)	6 (75)	8 (100)

A média de acompanhamento do desempenho institucional é de 5,86 se aproximando das médias da avaliação de resultados e indicadores, o que pode indicar que esta etapa do planejamento merece maior concentração de esforços no sentido de aperfeiçoar o processo de melhoria que pode estar em curso nas Instituições.

### 8.1.2 Gestão Operacional

A gestão operacional tratou dos temas de recursos externos, legislação de compras, legislação de pessoal e controle de custos.

De uma forma geral, o grupo percebe que é de médio para alto o impacto dos recursos externos para as Instituições, o que pode indicar a importância que vem tendo a captação destes recursos para a execução das atividades destas Instituições, como demonstrado na Tabela 8.

Tabela 8. Impacto dos recursos externos

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>O impacto dos recursos externos na Instituição é de médio para alto</b>			
Dirigentes	7 (63,6)	4 (36,4)	11 (100)
Executores	8 (72,7)	3 (27,3)	11 (100)

Os dirigentes tendem a acreditar que o impacto da legislação de compras e de pessoal (Lei nº 8666/93 e 8112/90) é de médio para alto sobre as suas ações, os executores estão equilibrados quanto a este impacto. As respostas descritivas dos entrevistados demonstram que os dirigentes se preocupam mais na questão das aquisições de bens e serviços técnicos especializados que freqüentemente não se aplicam a processos de licitação, enquanto que os executores citam o pregão como forma de economia para a administração, embora ressaltem a necessidade de pessoas capacitadas na área de compras para que o procedimento atinja os resultados pretendidos. Todo o grupo é unânime em afirmar que o controle dos custos nas Instituições é insuficiente, conforme Tabela 9.

Tabela 9. Legislação compras, pessoal e controle de custos

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>O impacto da legislação de compras (Lei nº 8666/93) é de médio para alto</b>			
Dirigentes	7 (63,6)	4 (36,4)	11 (100)
Executores	5 (45,5)	6 (54,5)	11 (100)
<b>O impacto da legislação de pessoal (Lei nº 8112/90) é de médio para alto</b>			
Dirigentes	8 (72,7)	3 (27,3)	11 (100)
Executores	4 (36,4)	7 (63,6)	11 (100)
<b>A qualidade do controle dos custos na Instituição é suficiente</b>			
Dirigentes	0 (0)	11 (100)	11 (100)
Executores	0 (0)	11 (100)	11 (100)

A média de influência do contingenciamento orçamentário sobre as metas das Instituições ficou em 6,23, no entanto, ressaltamos, que este resultado pode ter sido influenciado pelas respostas da Embrapa, em função de que a Instituição sofreu cortes e contingenciamento orçamentários no período pesquisado.

Merece ser destacado, neste tópico, que a média de integração entre as áreas de planejamento, orçamento e gestão nas Instituições foi de 5,36, o que pode significar a necessidade de estímulo à integração destas áreas, para que o ciclo de gestão possa ser completo (PDCA).

### 8.1.3 Plano Plurianual

As abordagens sobre o plano plurianual tiveram como objetivos a verificação do conhecimento, confiabilidade, impacto deste sobre a gestão do período e expectativa de mudança em função do PPA.

Percebe-se no grupo o desconhecimento sobre o PPA nas Instituições, no entanto, este é tido pelos dirigentes como instrumento confiável e os executores não o consideram confiável, como podemos verificar na Tabela 10.

Tabela 10. Conhecimento e confiança no PPA

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>O PPA é suficientemente conhecido</b>			
Dirigentes	2 (18,2)	9 (81,8)	11 (100)
Executores	1 (9,1)	10 (90,9)	11 (100)
<b>O PPA é confiável</b>			
Dirigentes	7 (63,6)	4 (36,4)	11 (100)
Executores	4 (36,4)	7 (63,6)	11 (100)

Outra questão colocada foi a possibilidade do modelo de gestão por programas do PPA ter influenciado os processos institucionais e alterado suas estruturas formais, sendo

identificado pelo grupo que não houve tal impacto nas suas Instituições. O grupo não tem expectativa de mudança de rumos nas Instituições em função do modelo do PPA, embora no grupo dos executores a distribuição tenha sido equilibrada. A Tabela 11 consolida as duas questões.

Tabela 11. Impacto do modelo do PPA nas Instituições

Questões	Frequência (%)		TOTAL
	SIM	NÃO	
<b>O modelo de gestão por programas do PPA impactou os processos institucionais</b>			
Dirigentes	3 (27,3)	8 (72,7)	11 (100)
Executores	2 (18,2)	9 (81,8)	11 (100)
<b>A Instituição pode mudar seus rumos em função do modelo de gestão por programas do PPA</b>			
Dirigentes	4 (36,4)	7 (63,6)	11 (100)
Executores	5 (45,5)	6 (54,5)	11 (100)

## **9. RESULTADOS**

### **9.1 PLANEJAMENTO NAS INSTITUIÇÕES**

Na análise documental realizada, tomando por base os documentos considerados principais nas Instituições - os relatórios de gestão, de atividades e de execução referentes ao período pesquisado - percebemos que as Instituições, nos últimos três anos, demonstram ter organizado a sua estrutura hierárquica por funções ou atividades que fazem parte das suas missões.

No que se refere à estrutura organizacional, a Embrapa, a Anvisa e a Fiocruz possuem um órgão responsável pela área de planejamento. A Embrapa conta com uma Secretaria de Gestão Estratégica (SGE), a Anvisa com um Núcleo de Assessoramento à Gestão Estratégica (NAEST), a Fiocruz com uma Diretoria de Planejamento Estratégico (DIPLAN), e o Hospital com uma equipe de planejamento estratégico.

#### **9.1.1 Documento principal da Fiocruz**

Para esta pesquisa definimos como o documento principal de planejamento da Fiocruz, as diretrizes para a formulação do Plano Quadrienal 2001-2005, chamado de PQ 2001-2005.

Este documento é uma visão de futuro que direciona a um plano estratégico alicerçado na identificação de demandas sócio-sanitárias, das 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. Trata de atualizar o papel da FIOCRUZ enquanto Instituição estratégica e de suporte ao Ministério da Saúde.

Subsidiariamente analisamos os relatórios de gestão do período 2000 a 2002.

### **9.1.2 Documento principal da Embrapa**

O documento principal de planejamento da Embrapa é seu plano diretor, instrumento fundamental de gestão estratégica da empresa, o qual estabelece as grandes linhas de orientações para as suas ações, considerando os desafios do futuro para o desenvolvimento sustentável do espaço rural e a competitividade do agronegócio.

A elaboração deste plano é de responsabilidade da área de gestão estratégica da sede, que realiza encontros e grupos de discussão com participação das áreas de planejamento, gestão e dos pesquisadores dos centros de pesquisa.

O plano diretor da Embrapa, chamado de PDE, vigora por quatro anos na forma de uma agenda institucional, norteando as ações das instâncias operacionais da Instituição e servindo de base para que as Unidades descentralizadas elaborem seus respectivos planos diretores, chamados de PDU. A empresa já realizou três planos, o I, II e III PDE, tendo o quarto plano, o IV PDE, o período de vigência de 2004 a 2007.

O documento analisado pela pesquisa foi o III Plano Diretor da Embrapa, já que vigorava na empresa durante o período pesquisado, de 1999 a 2003. Este plano tem o objetivo de promover o realinhamento estratégico, incorporando os exercícios de planejamento já realizados e preocupando-se com a reorientação das ações prioritárias da Embrapa. Para tal, iniciou um estudo de cenários futuros para os próximos 10 anos, que servirá de base para a elaboração do IV Plano Diretor e para os planos diretores das Unidades. Subsidiariamente, também analisamos os relatórios de gestão do período 2000 a 2002.

### **9.1.3 Documento principal da Anvisa**

Considerando a natureza da Anvisa, agência reguladora, esta pesquisa definiu como documento principal da Instituição seu contrato de gestão assinado em 1999, que vigorou por três anos, até 2002, já tendo sido realizados três termos aditivos, o último com vigência até 10/09/2005.

O contrato de gestão é o documento oficial firmado entre o Ministério da Saúde e a Agência, estabelecendo sua finalidade, suas obrigações, recursos orçamentários, avaliação e prestação de contas. É o principal instrumento de avaliação do desempenho operacional e administrativo da agência. Subsidiariamente, analisamos os relatórios de execução do período 2000 a 2003.

#### **9.1.4 Documento principal do HGB**

Definimos como documento principal de planejamento do Hospital Geral de Bonsucesso, para esta pesquisa, a combinação de dois documentos chaves do processo de planejamento, o Relatório resumido sobre o processo estratégico 2003-2006 e o Informativo sobre a gestão do plano estratégico 2003-2006. O relatório resumido representa a consolidação do processo de planejamento estratégico vivido pelo HGB no ano de 2003 e apresenta o resultado deste processo separado em estratégias do Hospital, as quais embasarão o Plano de Ações e Metas. O informativo sobre a gestão apresenta um sistema de gestão do plano, estabelecido para concretizar o resultado das Oficinas de planejamento realizadas.

## **9.2 ITENS DE ANÁLISE**

Relacionamos itens de análise das características das Instituições constantes nos seus documentos principais de planejamento, o que corresponderá a uma maior ou menor aderência aos princípios de planejamento e gestão por resultados propostos pelo Plano Plurianual.

### **9.2.1 Metas e Prioridades**

O item de análise denominado de Metas e prioridades tem por objetivo verificar a clareza da Instituição na definição de suas metas e prioridades para a área finalística e de gestão, a vinculação do valor orçamentário às ações e metas da Instituição, a clareza na identificação e realização das ações vinculadas a cada meta/prioridade planejada e a vinculação das metas e ações ao orçamento aprovado, quando comparados aos



documentos principais de planejamento e subsidiariamente aos relatórios de gestão/execução, quando não encontramos informações no primeiro.

As quatro Instituições possuem definidas as suas missões, e as ações finalísticas constam do documento formal de planejamento, demonstrando que têm clareza do porquê e para quê existem.

No que se refere ao ajuste das metas e prioridades das Instituições ao orçamento aprovado, a identificação nos documentos principais não são claras, e podemos perceber que a Anvisa trata este ajuste com maior transparência na cláusula oitava do contrato de gestão vinculando a adequação do programa de trabalho da agência à lei orçamentária anual, ou seja, a uma modificação na Lei Orçamentária Anual corresponde uma readequação das prioridades da agência no respectivo programa de trabalho.

Todas as Instituições deixam claro nos documentos principais que estabelecem suas ações finalísticas conforme as metas definidas, e pode-se afirmar que há planejamento no sentido de se fazer cumprir as metas e, dessa forma, cumprir a missão institucional para a qual foram criadas. As ações de gestão também se fazem cumprir orientando-se pelas metas estabelecidas, no entanto, no caso do HGB, a análise ficou prejudicada em função da indefinição da linha estratégica referente ao modelo de gestão.

Quando tratamos da vinculação das ações finalísticas e de gestão das Instituições ao orçamento aprovado para as suas metas, não conseguimos identificar os valores orçamentários aprovados para as diretrizes ou metas, sejam finalísticas ou de gestão, definidas nos documentos que analisamos como documentos principais de planejamento, pois estes não realizam esta vinculação.

Nos relatórios de gestão ou de execução analisados, as Instituições demonstram os valores orçamentários aprovados para os programas de governo (PPA) vinculados aos valores executados nestes programas de governo; exceto o relatório de gestão do HGB, que demonstra a execução orçamentária por elemento de despesa (grupos de classificação

contábil, tipo material de consumo, serviços de terceiros (pessoa física ou jurídica), consultoria, dentre outros).

A vinculação orçamentária dos programas de governo (PPA) às diretrizes e metas institucionais definidas internamente nos documentos principais de planejamento pelas Instituições é difusa e de difícil identificação.

As prioridades da Fiocruz são definidas conforme seus programas finalísticos: pesquisa e desenvolvimento tecnológico; ensino em saúde e ciência e tecnologia; produção de bens e insumos para a saúde; serviços de referência em saúde; informação e comunicação em saúde e ciência e tecnologia; e desenvolvimento e gestão institucional que vêm relatados nos seus relatórios de gestão do período pesquisado. Aliado a estes, o PQ 2001-2005 dispõe que aos serviços de referência seja incorporada a saúde; incorpora a diretriz de informática à informação e comunicação; ao desenvolvimento institucional destaca a gestão, os recursos humanos e a manutenção da infra-estrutura; e incorpora uma diretriz diferenciada para cooperação técnica nacional e internacional.

As prioridades da Embrapa são definidas conforme as diretrizes estratégicas de: pesquisa; desenvolvimento e transferência de tecnologia; capital humano; modelo institucional e sistema de gestão; e infra-estrutura e recursos financeiros.

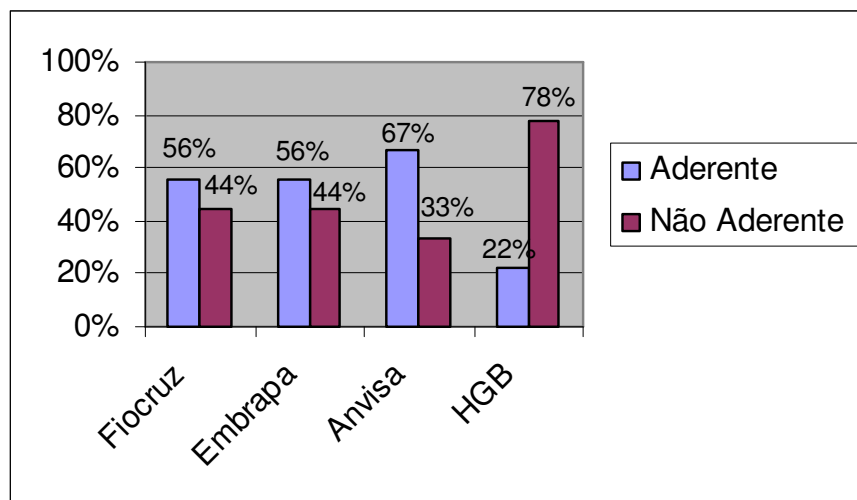
As prioridades da Anvisa no contrato de gestão são percebidas pelo quadro de indicadores e metas, agrupados por: reconhecimento pela comunidade; satisfação de clientes diretos; gestão financeira e de custos; fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária; e desenvolvimento institucional (Projeto de Melhoria de Gestão); desenvolvimento e implementação de plano diretor para a vigilância sanitária; aperfeiçoamento de mecanismos de pactuação entre Anvisa, Estados e Municípios; desenvolvimento e fortalecimento da atividade laboratorial em vigilância sanitária; construção de indicadores para avaliação e monitoramento das ações de vigilância sanitária; estabelecimento de cooperação técnica; e revisão e consolidação da base legal de vigilância sanitária.

As prioridades do Hospital são definidas conforme suas linhas estratégicas: cliente em Foco (atendimento integral humanizado e de qualidade); profissional em foco (pensando em quem faz); HGB no SUS: regulação e efetiva inserção no sistema, e Modelo de Gestão.

As ações de gestão são transparentes nos documentos principais da Fiocruz, Anvisa e Embrapa, excetuando-se o HGB, pois, neste caso, pode estar associado à ausência de planejamento para a linha estratégica Modelo de Gestão, que ficou pendente para realização durante o ano de 2004.

A Figura 18 demonstra o percentual de aderência das Instituições no item Metas e Prioridades.

Figura 18. Percentual de aderência das Instituições a lógica da indicação de metas e prioridades no PPA 2000-2003



### 9.2.2 Planejamento por programas

O planejamento por programas visa identificar a aproximação das Instituições Públicas com a lógica dos programas utilizada pelo PPA. A Instituição teria o programa como referência para o planejamento, a execução orçamentária, a avaliação e a prestação de contas, devendo este ser composto pelos atributos definidos no PPA.

Primeiramente, observamos se as Instituições adotam a lógica de programas para orientar as suas ações finalísticas e de gestão na consecução dos objetivos estratégicos traçados no Plano, ao que percebemos maior aderência da Fiocruz. Consideramos, também, que a Embrapa é aderente, em menor grau que a Fiocruz, pois se concentra mais na estruturação de projetos, os quais contemplam a lógica de sistemas.

A Fiocruz, notadamente no PQ 2001-2005, cita seus programas finalísticos estratégicos e específicos em andamento, tais como, o programa de apoio à pesquisa estratégica em saúde e o programa de pesquisadores visitantes, dentre outros, e a criação de novos programas, tais como, o programa de desenvolvimento tecnológico para insumos em saúde-imunobiológicos e fármacos-medicamentos, o programa de desenvolvimento tecnológico em saúde pública e o programa integrado de educação e divulgação em ciência e saúde. Na área de gestão, há diretriz clara de desenvolvimento de programa de inovação gerencial, programa de capacitação, programa de modernização da infraestrutura e investimento de grande porte, programa de obras e reformas, dentre outros. Nos relatórios de gestão da Fiocruz constam seus cinco programas finalísticos e o de gestão institucional.

O III PDE da Embrapa explicita que a organização macro da empresa dá-se por projetos, definindo aqueles em andamento e os novos. Os projetos em andamento são compostos pelos sistemas de planejamento (SEP), de avaliação e premiação por resultados (SAPRE), de planejamento, acompanhamento e avaliação de desempenho (SAAD) e de informação (SEI). Ao observarmos o SEP, a lógica de sistemas se aproxima da lógica dos programas.

A Anvisa e o HGB foram considerados menos aderentes à utilização de programas como referência básica para o planejamento, orçamento e gestão.

A Anvisa utiliza o contrato de gestão como referência e percebemos, no relatório de execução, que a etapa de acompanhamento da execução orçamentária e financeira é feita pelos programas aprovados pelo governo para a Agência.

No HGB as ações são estruturadas conforme o planejamento estratégico situacional, partindo-se da definição dos problemas para desenhar a estratégia e alcançar os resultados, no entanto, a linha de gestão seria consolidada no ano de 2004. As suas ações não são estruturadas por programas, mas o alcance dos resultados parte da existência de um problema, tal como o princípio da existência dos programas no PPA.

No que se refere aos atributos dos programas, tal como indicado pelo PPA, analisamos a ocorrência destes atributos no planejamento das Instituições. Os atributos consistem na definição do objetivo, da unidade responsável pelo gerenciamento, do valor global, do prazo de conclusão, da fonte de financiamento, do indicador, das metas de qualidade e produtividade com prazo, das ações com recursos extra-orçamentários, das metas regionalizadas e de um gerente responsável.

Observamos os documentos de todas as Instituições, mesmo daquelas que não adotam a lógica de programas, a fim de verificar se poderiam, em suas lógicas específicas, contemplar os atributos utilizados pelo PPA, ao que concluímos que estas não possuem todos os atributos definidos, apenas parte destes.

Na Fiocruz, ainda com maior aderência à lógica de programas, nota-se nos documentos a dificuldade na definição dos responsáveis, valor global, prazo de conclusão, indicadores e metas de qualidade para os seus programas internos. A Anvisa contém para as metas, os indicadores de resultados definidos no contrato de gestão, e o HGB, em função de ter utilizado o PES como adaptação, possui definidos os responsáveis pela implementação, os prazos de conclusão e as metas de qualidade para as suas ações.

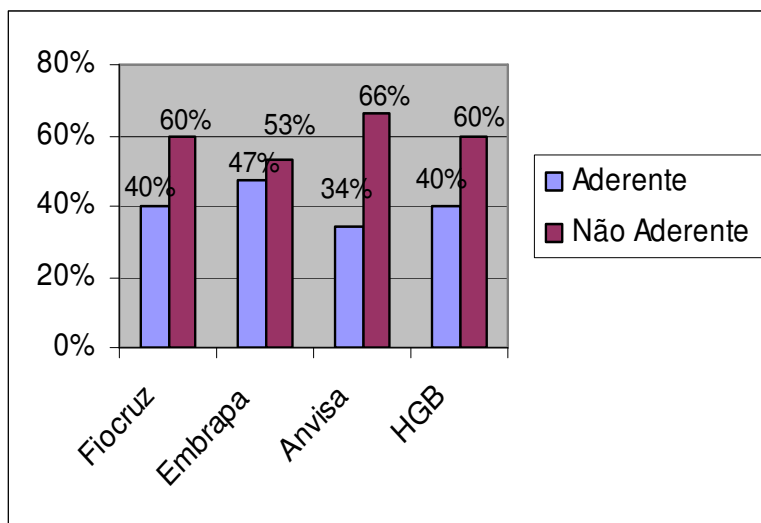
A Embrapa, no que se refere aos desenhos dos sistemas e dos projetos estruturantes, indica no relatório de gestão, a definição dos objetivos, indicadores e metas.

Ainda na lógica do planejamento por programas é necessário identificar se as iniciativas das Instituições estimulam o trabalho em rede, e pudemos observar nos documentos principais que a intenção das Instituições é estimular o trabalho em rede, bem como eliminar a superposição/fragmentação de ações e reduzir os custos.

Nenhum dos documentos das Instituições analisados demonstra formalmente que estas adotam integralmente o modelo de gerenciamento por programas, conforme o modelo proposto pelo PPA, ao contrário, as Instituições vêm ao longo dos anos buscando metodologias organizacionais que podem conter os princípios e atributos da lógica por programas, mais por iniciativa própria, do que por indução ou estímulo à metodologia do PPA oferecida pelo governo.

A análise dos documentos principais das Instituições não identificou formalmente os gerentes designados para a coordenação dos seus programas no PPA. A Figura 19 mostra o percentual de aderência das Instituições ao planejamento por programas.

Figura 19. Percentual de aderência das Instituições ao princípio do Planejamento por Programas



### 9.2.3 Monitoramento

Este item tem como objetivo apurar o comportamento das Instituições em relação ao monitoramento da implementação de suas ações.

Em quase todas as Instituições observamos nos documentos analisados indícios de algum controle dos prazos para implementação de suas ações.

A Anvisa, por possuir contrato de gestão, tem claramente definidos os prazos para as metas estabelecidas no contrato, e o HGB, por ter passado por um processo de planejamento adaptado do PES, constituiu um mecanismo chamado de Roda de Gestão 2<sup>99</sup>, cujos grupos têm a função de acompanhar o desenvolvimento das ações conforme cronograma previamente definido.

Nos relatórios de gestão e PQ 2001-2005 da Fiocruz não encontramos identificação de prazos para implementação dos programas institucionais. A Embrapa, apesar de não constar os prazos nos documentos analisados, possui o SAPRE, sistema que tem como

<sup>99</sup> detalhes sobre as Rodas de Gestão no item 10 desta dissertação

um de seus objetivos estabelecer metas e aferição de resultados com controle de prazos de implementação.

O controle dos custos dos projetos, programas ou ações das Instituições mostrou ser um ponto fraco a ser aperfeiçoado por algumas Instituições, e outras necessitam ainda criar um sistema que permita aferir seus custos globais.

A Fiocruz coloca como meta a necessidade de criação de um sistema de custos, o HGB cita algumas reduções obtidas em alguns contratos realizados, a Embrapa ressalta que a apropriação de custos deve ser fortalecida, e a Anvisa cita que o sistema de custos foi realizado em julho de 2000, porém ainda não atende as suas necessidades.

No que se refere ao monitoramento do grau de alcance das metas fixadas pelas Instituições, não observamos nos documentos analisados a indicação de existir um sistema que controle o grau de alcance das metas fixadas pelas Instituições.

#### **9.2.4 Avaliação**

O item avaliação visa identificar se os documentos analisados demonstram que as Instituições possuem algum mecanismo de avaliação dos seus programas e suas ações, comparando a avaliação executada com a lógica de avaliação do PPA.

Todas as Instituições avaliam os seus programas, projetos e ações e pode-se visualizar nos seus relatórios de gestão/execução anuais uma avaliação do desempenho da Instituição.

A Embrapa e a Anvisa são mais aderentes a uma avaliação conforme a lógica de avaliação do PPA, incorporando avaliação das variáveis macroeconômicas, a execução física e financeira acumulada, os indicadores alcançados e o apontamento de medidas corretivas em função dos indicadores a serem alcançados, enquanto que a Fiocruz e o HGB ainda estão se preparando para uma avaliação nestes moldes, apresentando em seus documentos o registro da produtividade alcançada em períodos anuais.



No caso da Embrapa, nota-se o estabelecimento do índice de desempenho institucional, índice de eficiência relativa e, a partir de 2001, a incorporação do componente impacto das pesquisas desenvolvidas, gerando relatório de impacto econômico, social e ambiental. No caso da Anvisa, os relatórios de execução demonstram esta análise.

No aspecto da avaliação da satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelas Instituições, observamos que a Embrapa tem como prática no SAPRE a avaliação deste grau de satisfação, enquanto nas demais Instituições esta avaliação é inexistente ou necessita de reforço.

### **9.2.5 Orçamento e Finanças**

Neste item, pretendemos verificar a transparência das informações orçamentárias das Instituições.

Nos documentos analisados observamos que somente a Anvisa tem expressa a forma de distribuição orçamentária e financeira por parte do Ministério, por força do contrato de gestão, enquanto que, nas demais Instituições, os documentos não oferecem esta informação claramente.

A forma de distribuição orçamentária e financeira conforme o grau de alcance das metas da Instituição não consta como forma adotada pelas Instituições, mesmo na Anvisa que possui clareza quanto a sua relação orçamentária com o Ministério.

A Fiocruz e a Embrapa citam nos documentos a importância de uma política de investimentos, priorizando a modernização e a infra-estrutura; a Embrapa notadamente cede atenção para a ampliação da captação de recursos em fontes alternativas e para o estímulo ao financiamento do setor privado, desde que assegurando a participação majoritária de recursos do Estado no financiamento da empresa.

### 9.3 INDICADORES INSTITUCIONAIS

A análise dos relatórios de gestão ou de execução das Instituições pesquisadas fornece um panorama geral dos indicadores utilizados, no entanto, durante a pesquisa observamos outros documentos que indicam esforço das mesmas em aperfeiçoar ou redefinir os atuais indicadores, em função de que estes não traduzem de forma transparente, objetiva e satisfatória os resultados da implementação de suas missões institucionais.

Os indicadores da Anvisa estão retratados no seu contrato de gestão, onde cada meta tem a si vinculada um indicador, alguns retratam a produtividade da agência e outros retratam a melhoria da qualidade do serviço prestado. Os indicadores referentes aos anos de 2000 e 2001 foram alterados em relação aos indicadores estabelecidos para os anos de 2002 e 2003, que se mantiveram os mesmos.

Percebemos que os indicadores referentes aos anos de 2002 e 2003 não abordaram as áreas de desenvolvimento institucional, gestão econômica-financeira e de custos.

O contrato de gestão induz a Anvisa a monitorar os indicadores pactuados com o Ministério e a avaliar sua pertinência. No ano de 2003, seis indicadores com suas respectivas metas foram contestados pelas áreas responsáveis, por não estarem adequados à realidade atual, o que influencia a apuração do desempenho, pois a agência desconsidera os indicadores e metas contestados.

Nesse sentido, a Agência conclui que o seu desempenho em relação aos indicadores do contrato de gestão reflete o aumento da demanda de trabalho por ampliação da área de atuação e a necessidade de modificação da forma de avaliação. No relatório de execução do ano de 2003 são feitos comentários específicos com relação ao alcance de determinados indicadores, alguns deles mensurados por Estados e Municípios que têm forma de cálculo diferenciada, e outros mensurados pela própria agência que justifica o não atendimento, em alguns casos, pela demanda de trabalho das áreas, exemplo do indicador tempo de resposta para as solicitações de informação à Ouvidoria.

Fato importante a ressaltar é que a agência reconhece a necessidade de melhoria do acompanhamento do contrato de gestão, após estes quatro anos de existência, principalmente em função do projeto de melhoria da gestão, prática que foi desenvolvida sem interligação com o contrato de gestão, estabelecendo indicadores e metas diferentes do atual contrato de gestão e propondo a revisão do contrato para o ano de 2004.

A análise dos indicadores no relatório de execução de 2003 da agência demonstra a consciência de um diagnóstico bem próximo à realidade de apuração dos mesmos, indicando, por exemplo, em alguns casos, a desnecessária repetição de indicadores que dobram a meta quantitativa de um ano para outro.

Resumidamente, a Agência tem hoje uma profusão de indicadores, os traçados no seu contrato de gestão, os traçados no PPA 2000-2003 e os traçados no projeto de melhoria da gestão.

O HGB, em seu relatório de gestão do ano de 2002, apresenta os indicadores das suas áreas-fins, focando a produtividade mensal e anual dos serviços prestados, como internações, atendimentos, serviço de apoio diagnóstico e terapêutico. Observamos um indicador de melhoria de processo que mede o tempo médio para emissão de laudos, no entanto, não conseguimos identificar se há alguma meta relacionada a este. Há, também, indicadores como coeficiente de mortalidade neonatal e taxa geral de infecção hospitalar.

Alguns indicadores são ainda apontados como o total de registro de atendimento da ouvidoria, matérias sobre o HGB na imprensa, total de ordens de serviço de manutenção, total de despesas com tarifas públicas e com insumos/material médico-hospitalar/fármacos por setor e por atividade do HGB.

No processo de planejamento estratégico do HGB nota-se um esforço no estabelecimento de indicadores aliados às metas para as linhas estratégicas traçadas, contudo, não

conseguimos observar nos documentos a expressão de algum resultado alcançado na aplicação destes indicadores.

Observa-se, no relatório de gestão de 2002 da Embrapa, diversos indicadores de produtividade, mas também diversos indicadores de melhoria da qualidade dos serviços e de acompanhamento dos seus processos.

Os resultados de satisfação dos clientes são apurados em diversos indicadores que medem a imagem, o atendimento, a confiabilidade, a facilidade de acesso e os produtos e serviços ofertados pela empresa. Possuem indicadores relativos a ouvidoria, que permitem aferir as demandas solucionadas, descartadas, em análise e em transição e ainda a forma de recebimento destas.

A empresa possui um mecanismo de monitoramento de seus resultados que permite aferir a participação das cultivares da empresa no mercado nacional, a evolução da eficiência relativa (SAPRE), a situação dos seus subprojetos de P&D (em andamento, concluídos, cancelados, interrompidos/não iniciados), o desenvolvimento de tecnologia, produtos e processos, transferência de tecnologia (curso oferecido, *folder* produzido, organização de eventos, matéria jornalística, vídeo produzido, palestras, dias de campo e unidades demonstrativas), e outros indicadores de produtividade, como produção técnico científica, publicações técnicas, organização/edição de livros, artigos publicados, produtividade dos produtos agrícolas, redução de energia elétrica e comercialização de sementes básicas.

Há iniciativa do MGE<sup>100</sup> em correlacionar os indicadores gerados pelo Sistema de Avaliação das Unidades – SAU da empresa com os indicadores gerados pelo MGE e os indicadores do PPA.

Com o MGE implantado, houve uma profusão de indicadores na empresa, tais como o nível de impacto sócio-econômico e danos ambientais dos produtos e serviços transferidos, índice de percepção da imagem da Embrapa, índice comparativo de

---

<sup>100</sup> detalhes sobre MGE no item 10 da dissertação

desempenho da Embrapa na mídia impressa, número de empregados que participaram de fóruns ou comitês para a elaboração de políticas públicas, número de propostas da Embrapa incorporadas em políticas públicas oficiais, receita própria direta e indireta em relação ao total da receita com custeio e investimentos do Tesouro, receita própria direta e indireta em relação ao total realizado com recurso do Tesouro, número total de parcerias propostas e negociadas em relação ao número de parcerias efetivadas, grau de satisfação do parceiro em relação às ações de parcerias implementadas e executadas, índice de aprimoramento do processo de melhoria de P&D em relação ao total de processos de P&D, índice de satisfação de clientes com os produtos e serviços prestados e adaptados pela Embrapa, percentual de Unidades com o método para elaboração de portfólios implantados em relação ao total de Unidades da Empresa, número de tecnologias lançadas em relação ao número de tecnologias geradas pela Unidade, índice de projetos de P&D que resultaram em tecnologias adotadas, percentual de projetos de P&D e de transferência de tecnologia envolvendo parcerias internas em relação ao número total de projetos, índice de compreensão/nivelamento interno sobre os rumos e de negócios da Embrapa/Unidade, número de Unidades com sistema de custos ABC implementados, número de pessoas treinadas no método de gestão de custos ABC, percentual de empregados treinados em gestão de processos, percentual de processos de P&D, gerenciais e administrativos melhorados e implantados e taxa de empregados da área técnico-científica treinados em temas estratégicos; todos são exemplos da iniciativa dos indicadores já existentes na empresa.

No relatório de gestão de 2002 da Fiocruz constatamos a existência dos seus indicadores de produtividade por área-fim, ou seja, na área de pesquisa temos a execução física das publicações realizadas, organização de livro, conferência em eventos, organização de eventos, autoria de livro, capítulo de livro e patente concedida; na área de ensino, temos os cursos oferecidos; na área de produção de bens e insumos, os reagentes, vacinas, pomadas, animais e sangue produzidos; na área de serviços de referência, consultas, exames, atendimentos, consultas, capacitações e outros; e na área de informação e comunicação em saúde, os atendimentos, visitas, organização de exposições, acervos restaurados, dentre outros resultados produzidos.

No relatório de gestão da Fiocruz do ano de 2002, há indicação de que a Diplan está trabalhando na revisão e na geração de um conjunto de indicadores de desempenho adequados à gestão estratégica, indicando um estudo realizado denominado de Estrutura de indicadores na Fiocruz.

Este estudo foi realizado por uma consultoria, focando os indicadores da Fiocruz e de suas Unidades e contemplando os programas orçamentários do Ministério da Saúde, o Plano Plurianual – PPA, o Plano de Objetivos & Metas 2002, os compromissos assumidos pelo atual presidente no Coletivo de Dirigentes e os fundos setoriais do Ministério da Ciência e Tecnologia.

Questões relevantes foram apontadas no estudo Estrutura de indicadores da Fiocruz, no sentido de que os indicadores definidos no PO&M 2002 são apenas de resultado e não bastam para acompanhar o desempenho das Unidades frente aos compromissos assumidos, e de que algumas das ações apresentadas pelo atual presidente e os projetos financiados pelo Ministério da Ciência e Tecnologia não possuem indicadores no PO&M.

O instrumento de gestão que possui indicadores na Fiocruz é o PO&M, que foi aperfeiçoado e passou a denominar-se PEF.

Em outros documentos da Fiocruz é possível identificar o esforço da Instituição nesta área, percebendo uma iniciativa com a implantação do BSC, contudo, citamos a última iniciativa, em andamento, que pretende traçar dois grupos de indicadores, os de resultado, com pelo menos um de eficiência, um de eficácia e um de efetividade e o número de indicadores de evolução das Unidades da Fiocruz, e os estratégicos, contemplando indicadores de direções e de ações estratégicas, visando a incorporação de indicadores de desempenho ao seu plano estratégico.

Esta iniciativa foi apresentada, discutida e aprovada pela Diplan, e a proposta deve ser apresentada às unidades da Fiocruz e submetida à aprovação das Câmaras Técnicas, instâncias de assessoramento da Presidência da Instituição.

## 10 PRÁTICAS DE GESTÃO OBSERVADAS

A análise documental realizada durante a pesquisa procurou selecionar práticas de gestão adotadas e implementadas pelas Instituições para, aproveitando as experiências anteriores e considerando suas vantagens e desvantagens, servirem de inspiração para a elaboração de práticas diferenciadas para a Fiocruz.

É importante notar que as práticas de gestão iniciadas na Anvisa, no HGB e na Embrapa não tiveram por influência o modelo preconizado no PPA, tampouco foram inspirações advindas deste, à exceção da prática observada na Fiocruz/Diretoria de Administração, na qual podemos constatar a influência dos princípios propostos pelo PPA.

### 10.1 OS CASOS DA EMBRAPA, ANVISA E HGB

Na Embrapa as iniciativas são propostas pelos integrantes da estrutura da Secretaria de Gestão Estratégica - SGE, na Anvisa, pelo Núcleo de Assessoramento à Gestão Estratégica - NAEST, e no HGB, pela área de planejamento.

#### 10.1.1 Embrapa

A SGE conta na sua estrutura com a Coordenadoria de Planejamento e Gestão – CPG que formula as iniciativas a serem adotadas na sede da Embrapa e nas suas unidades descentralizadas, submete-as à Direção e, se aprovadas, são de fato implementadas. Esta Coordenadoria realiza somente o planejamento e o acompanhamento global da Instituição, demonstrando ter vasta experiência e especialidade nesta área<sup>101</sup>, além disso, na realização de determinadas ações globais executa em sinergia com outros departamentos da sede da Embrapa, bem como com os centros de pesquisas descentralizados.

---

<sup>101</sup> Observado nas entrevistas realizadas em 24/03/04.



Uma prática de gestão inovadora e exitosa é o sistema de avaliação e premiação por resultados - SAPRE, implantado em 1996, que é gerenciado pela Superintendência de Pesquisa e Desenvolvimento, localizada na sede da Embrapa.

Os objetos de avaliação deste sistema são os resultados obtidos pelos centros de pesquisa, pelas equipes de projetos e empregados, no período de um ano.

Este sistema tem como objetivos específicos o incentivo das unidades da empresa no cumprimento de sua missão, incentivo das equipes e empregados, estímulo para o desenvolvimento de projetos de pesquisa inovadores e na solução de problemas do ramo de atuação da empresa (*agrobusiness*), aprimoramento contínuo da qualidade dos projetos de pesquisa e produtos gerados pela empresa, incremento à captação de fontes de recursos alternativas ao Tesouro Nacional, estímulo na parceria entre unidades da empresa e entre estas e outras instituições de pesquisa, e melhoria dos processos gerenciais.

O SAPRE se propõe a recompensar as unidades, equipes e empregados da empresa por meio de adicional na remuneração, vantagens na alocação e liberação de recursos e prêmios não-monetários, e é composto de avaliação de desempenho e premiação institucional (unidades descentralizadas e centralizadas), avaliação e premiação de empregados e equipes (local), avaliação e premiação nacional de equipes e avaliação e premiação por excelência.

A avaliação institucional baseia-se no sistema de avaliação de unidades – SAU, que ocorre em fevereiro com base na avaliação do ano anterior, aferida pela sede com a participação das unidades, quando necessário. Este sistema tem como componentes o cumprimento das metas institucionais (eficácia), a eficiência relativa, avaliação de qualidade, impacto sócio-econômico das tecnologias e avaliação de imagem, aos quais são atribuídos índices. Estes índices são considerados parciais e são agregados num único índice de desempenho institucional (IDI), que representa o resultado numérico por Unidade correspondente à média ponderada dos índices utilizados nos diversos tipos de

aferição de desempenho (eficácia, eficiência, qualidade, impacto sócio-econômico e imagem), tendo cada índice um peso específico.

A avaliação de equipes e empregados baseia-se no sistema de planejamento, acompanhamento e avaliação de resultados do desempenho individual – SAAD/RH e na avaliação das equipes de trabalho, ambas ocorrendo no âmbito das unidades. A avaliação das equipes de trabalho considera os indicadores de criatividade em pesquisa e desenvolvimento, qualidade técnica dos projetos/subprojetos e captação de recursos, aos quais são atribuídos critérios e pesos estabelecidos por Comitê Técnico de cada unidade.

A avaliação do desempenho individual considera o cumprimento das metas individuais de cada empregado referente aos períodos de avaliação correspondentes, às quais é atribuído um índice.

A premiação institucional é uma forma de premiação por resultados que visa distribuir um montante de premiação entre as unidades, por concessão de remuneração adicional para equipes e empregados, concessão de benefícios e vantagens não-pecuniários para as unidades e vantagens na alocação e liberação de recursos, com base nas avaliações realizadas.

É importante observar que o montante de premiação representa o montante anual de recursos financeiros alocados pela Embrapa para pagamento de bônus por resultado para empregados, sendo estes recursos rateados entre todas as unidades, central e descentralizadas, proporcionalmente ao índice de desempenho institucional (IDI) de cada uma e à respectiva participação na folha de salários em relação à totalidade da empresa.

A distribuição da premiação obedece a escala de 90% diretamente para as unidades, proporcionalmente aos respectivos IDIs e à respectiva folha de salários, e 10% para empregados que tenham se destacado em nível nacional.

A premiação no âmbito das unidades, cujos recursos são oriundos do montante de premiação para pagamento dos bônus por resultados a empregados, é dividida em duas partes, sendo uma para a premiação do grupo ocupacional técnico-científico e uma para a premiação do grupo ocupacional de suporte à pesquisa; a distribuição interna nos grupos obedece a diversos critérios estabelecidos pela Embrapa.

A premiação por destaque nacional é concedida a empregados que tiverem projetos selecionados entre os cinco melhores nos componentes de criatividade, qualidade técnica, captação de recursos, parcerias e melhorias de processo.

A premiação por excelência não consiste em pecúnia e visa reconhecer a relevância da contribuição prestada pelos empregados a processos de trabalho técnico-científicos e gerenciais da Embrapa, por meio da concessão de medalha e diploma de reconhecimento anual por unidade, e catalogação e disponibilização na memória técnica de material produzido por profissionais que tenham contribuído de forma significativa ao desenvolvimento da pesquisa agropecuária anualmente.

No início da implantação do SAPRE foram aferidos apenas alguns índices e, ao longo do processo de implantação, foram incorporados os demais índices desenvolvidos. Tais índices são elaborados segundo elementos estabelecidos pela Embrapa para as avaliações realizadas, e sua fórmula de cálculo considera o cumprimento dos compromissos e metas que são pactuadas anualmente entre as unidades e a Diretoria Executiva da Embrapa.

Os prêmios são concedidos no mês de abril, por ocasião do aniversário da Embrapa, e possuem uma limitação de que a soma total dos prêmios de um empregado não ultrapasse a 25% do seu salário-base anual.

A gestão da Embrapa utiliza a lógica de sistemas, que visa ordenar os macro-processos da empresa, tais como planejamento, avaliação de resultados, informações, dentre outros. Esta lógica obedece a um passo-a-passo onde primeiro é elaborada a introdução do que se pretende realizar, em seguida, a proposição de um modelo, a indicação das medidas de

desempenho e definição dos indicadores para acompanhamento e avaliação e, como última etapa, a informatização do modelo proposto, pois esta tem o único objetivo de ser um instrumento facilitador da implementação, cujo pressuposto é de que a proposta seja sempre integrada aos demais sistemas existentes na empresa.

Um sistema relevante em funcionamento na Embrapa é o SEG, Sistema Embrapa de Gestão que, dentre as suas diversas premissas, destacamos a de executar o ciclo completo da gestão, que compreende as ações de planejamento, execução, acompanhamento, monitoramento, avaliação e retroalimentação; a de adotar instrumentos de gestão específicos e implementados de forma integrada em toda a empresa; a de integrar as atividades essenciais da Embrapa e adotar projetos e processos como formas de organização do trabalho.

Este Sistema contém três subsistemas, o de Gestão Estratégica, o de Gestão Tática e o de Gestão Operacional, e conta com diversas instâncias colegiadas, tais como o Comitê Gestor da Estratégia, Comitê Gestor da Programação, Comissão Técnica de Macroprograma, Comitê Técnico Interno das unidades descentralizadas e da sede e Comitê de Gerentes de Objetivos Estratégicos das Unidades.

O sistema é legitimado pela Direção Executiva da empresa, atendendo as suas demandas, inclusive acompanhando e avaliando os projetos de pesquisa durante 3 e 4 anos, sob critérios como mérito técnico-científico e cumprimento dos objetivos propostos.

Outra prática inovadora e exitosa observada foi o desenvolvimento de um estudo de cenários para a pesquisa, desenvolvimento e inovação para o agronegócio brasileiro, num horizonte temporal de 2002 a 2012, fruto de uma parceria com vários órgãos, Ministérios, organizações estaduais, empresas do setor e universidades, que gerou uma publicação sobre o tema.

Na mesma linha do PPA 2000-2003, cuja metodologia de construção abordou um estudo de cenários prospectivos de médio e longo prazos e dos eixos nacionais de integração e

desenvolvimento 2000-2007, o estudo compreende uma reflexão sobre o futuro, construindo cenários que tratam de eventos e processos incertos, expostos a riscos e imprevisibilidades no setor de PD&I do agronegócio, cujo enfoque colocado pelo diretor-presidente da Embrapa foi: “*o que se deve fazer, se tal cenário vier a acontecer?*” O estudo baseado no planejamento estratégico como instrumento gerencial para o processo de tomada de decisão, revisão e ajustes, e na metodologia da escolha de cenários, destacou dois de seus objetivos principais, a construção de cenários do ambiente de atuação das organizações públicas de PD&I no horizonte de 10 anos para antecipar tendências, ameaças e oportunidades, e tornar-se subsídio no desenho de grandes estratégias para as organizações de PD&I em face de cada cenário delineado.

Na elaboração do novo plano diretor da empresa para o período de 2004-2007 foi considerado o estudo citado acima para finalização do plano e elaboração do termo de referência que serve de base para a elaboração dos planos diretores de cada unidade.

O processo de elaboração do plano diretor da empresa – PDE pode ser considerado uma inovação exitosa, pois o plano resulta de um processo de planejamento com a participação de pesquisadores e gerentes dos centros de pesquisa e da sede para discussão e definição dos objetivos e metas estratégicas para a empresa, e depois de aprovado serve de base para que cada centro de pesquisa elabore seu plano diretor-PDU alinhado com os objetivos estratégicos do PDE.

Nesse sentido, o PDE e o PDU são os planos estratégicos da empresa, definindo os rumos e os direcionamentos estratégicos institucionais de médio e longo prazos, e para que se colocasse em execução a estratégia formulada nestes planos, a Embrapa testou e adaptou a metodologia *Balanced Scorecard (BSC)* desenvolvida na Universidade Harvard, Estados Unidos, por Robert Kaplan e David Norton<sup>102</sup>.

Destacamos este modelo como uma prática inovadora do Sistema de Gestão da Embrapa, que foi elaborada com o objetivo de permitir ao Conselho de Administração e à Diretoria-

---

<sup>102</sup> Modelo de Gestão Estratégica – MGE: Descrição Geral. Embrapa, Brasília, 2002, p.11.

Executiva da empresa acompanhar, em termos operacionais, a implantação do III Plano Diretor da Embrapa – PDE, no período de 1999-2003, focalizando as competências essenciais e os objetivos estratégicos mais importantes.

O modelo foi desenvolvido para atender a uma demanda por indicadores de desempenho atrelados ao PDE da Embrapa e visou tornar o plano diretor da empresa –PDE factível, medindo o desempenho organizacional, orientando e monitorando os rumos e velocidade que a empresa deveria perseguir num determinado período de tempo. Foi testado e adaptado na Embrapa Agroindústria de Alimentos, uma das unidades da embrapa, no período de 1997 a 1999, gerando um Modelo de Gestão Estratégica.

O MGE corporativo está fundamentado nos pilares do III PDE, a missão, visão, objetivos globais, diretrizes estratégicas e projetos estruturantes, e o MGE de cada unidade descentralizada se fundamenta no PDU, missão, visão, diretrizes estratégias e projetos estruturantes da unidade.

A integração entre o corporativo e o das unidades descentralizadas consiste nos temas estratégicos, nas perspectivas organizacionais e nos objetivos estratégicos comuns a toda a empresa, conforme Figura 20.

Figura 20. Modelo de Gestão Estratégica da Embrapa



Fonte: Embrapa. Apresentação do modelo de gestão estratégica.

Na linha vertical são delineadas as quatro perspectivas organizacionais e na linha horizontal são delineados os quatro temas estratégicos pinçados da visão da empresa, formando uma matriz, e nesta são distribuídos os dezenove objetivos estratégicos da empresa.

Neste modelo para cada objetivo estratégico foram atribuídos até dois indicadores de desempenho para mensuração do grau de execução do objetivo ou de parte de suas intenções.

Os objetivos comuns a toda a empresa são os circulos em vermelho na figura 20.

No Quadro 12 podemos verificar os objetivos comuns a toda a empresa e seus indicadores.

Quadro 12. Objetivos comuns da Embrapa associados aos indicadores.

<b>Objetivo</b>	<b>Descrição</b>	<b>Finalidade</b>	<b>Indicador de desempenho</b>
1	Incrementar o impacto social, econômico e ampliar a sustentabilidade ambiental dos produtos e serviços da Embrapa.	Promover a competitividade do agronegócio, melhorando a sustentabilidade dos recursos naturais, reduzindo os desequilíbrios sociais e contribuindo para o aumento dos níveis de nutrição e da melhoria da saúde da população.	Nível de impacto sócio-econômico e sustentabilidade ambiental dos produtos e serviços transferidos.
6	Gerar e adaptar produtos e serviços de qualidade.	Viabilizar que os produtos e serviços oferecidos sejam orientados para aumentar as vantagens competitivas do agronegócio, minimizem o impacto no ambiente e promovam equidade social.	-Número de produtos e serviços incorporados ao agronegócio. -Índice de aprimoramento do processo de melhoria de P&D/total de processos de P&D.
7	Implantar e manter a administração de marketing eficiente com vistas ao aumento da competitividade da empresa.	Implantar o conjunto de atividades básicas que visam facilitar e consumir relações de troca entre a Embrapa e seus parceiros e clientes.	-Índice de satisfação de clientes com produtos e serviços gerados e adaptados pela empresa. -percentual de unidades com método de elaboração de portfólios implantados/ total unidades.
8	Ampliar e melhorar a capacidade para transferência: distribuição estratégica e promoção de produtos e serviços.	Melhorar a capacidade de promoção e transferência de produtos e serviços, comunicando adequadamente a parceiros e a clientes sobre os seus benefícios.	-Número de tecnologias lançadas em relação ao número de tecnologias geradas pela Unidade. -Número total de transferência de tecnologias realizadas em relação aos eventos totais.
9	Desenvolver projetos de P&D focados no mercado	Os projetos de P&D deverão primar pela qualidade técnica, ter perspectiva da geração de um produto final, acabado e competitivo, gerar benefícios e ser executados com eficiência no uso dos recursos naturais, financeiros e técnicos, visando a qualidade de vida da população e o desenvolvimento do país.	-Índice de atendimento das demandas priorizadas pelos programas. -Índice de projetos de P&D que resultaram em tecnologias adotadas.

Fonte: Modelo de Gestão Estratégica – MGE: Descrição Geral. Embrapa, Brasília, 2002, p.22-33.



Os objetivos estratégicos são desdobrados em planos de ação estratégica – PAE, de periodicidade anual, bienal ou conforme o prazo estabelecido na visão da empresa, cujos conteúdos são detalhados em iniciativas, ações, responsáveis, objetivos estratégicos relacionados, prioridade, índice de impacto da ação, prazo para conclusão, estratégia de implantação (como fazer) e resultados esperados.

O modelo cria a figura do gerente do MGE e a figura do gerente de objetivo estratégico. O gerente do MGE teria perfil com algumas capacidades específicas, tais como comunicação, gerenciamento, liderança, e seria o elo de ligação entre a chefia das unidades, os gerentes de linha e os gerentes dos objetivos estratégicos, promovendo uma gestão estratégica voltada para resultados, processos interdepartamentais e de orientação horizontal e trabalhos em equipes.

O modelo também adaptou a metodologia *Balanced scorecard* acrescentando além de perspectivas, os temas estratégicos (orientação para o mercado, inovação e qualidade de P&D, excelência em gestão institucional e reconhecimento institucional), formando uma matriz. Acrescentou à perspectiva financeira, a institucional (impacto social, político e de imagem), delineou os dezenove grandes objetivos estratégicos, além das medidas quantitativas, agregou medidas qualitativas e realizou as ligações estratégicas dos objetivos.

Para este modelo e para o *BSC* foi elaborado um sistema informatizado interligado aos demais sistemas da empresa, disponível na intranet, que permite a disponibilização dos resultados das unidades, a visualização gráfica destes, a simulação de resultados e conseqüente experiência destes, o acompanhamento e comentários.

A implantação do MGE nas unidades da empresa foi feita por meio de facilitadores metodológicos corporativos e locais e pela divulgação em cartilhas e manuais sucintos. Algumas unidades utilizam este modelo adaptando os temas estratégicos conforme a missão e visão da unidade e delineiam seus objetivos estratégicos.

O acompanhamento e a avaliação do MGE é feito pelo sistema informatizado onde as unidades fornecem os dados do seu MGE com respectivo plano de ação estratégica, metas e indicadores, e podem avaliar os entraves, dificuldades e sugerir melhorias.

No início do processo de implantação e acompanhamento do MGE foram realizadas Oficinas nas unidades e, posteriormente, videoconferências.

É importante ressaltar que, entre os programas da Embrapa no PPA 2000-2003, existia um programa denominado ciência e tecnologia para o agronegócio, prevendo numa de suas ações os recursos necessários à implementação do modelo de gestão de programação da Embrapa, que inclui o MGE segundo BSC e o alinhamento do novo modelo de gestão com a gestão estratégica.

O risco deste modelo é a complexidade da sua operacionalização em unidades descentralizadas e distantes da sede, o que pode torná-lo burocratizado e custoso.

Embora a experiência do MGE esteja sendo reavaliada, entendemos tratar-se de uma prática inovadora na Instituição e que mereceu ser analisada.

A implantação da ouvidoria e do SAC, serviço de atendimento ao cliente, tem se mostrado uma prática exitosa na verificação dos seus padrões de trabalho junto à sociedade, como também no acesso às Comissões Técnicas da empresa. A empresa também está em fase de implantação de uma Central de Relacionamento, criando uma estrutura de atendimento à sociedade.

A Embrapa realiza pesquisa de satisfação junto ao usuário, de imagem e de clima organizacional, no entanto, esta última foi realizada somente em 2000, não tendo continuidade em função de restrições orçamentárias. Mesmo assim, seus resultados ainda servem de base para a implementação de ações. Destaca-se com relação à pesquisa de imagem a utilização de informações comparativas (“*benchmarking*”) junto às práticas

semelhantes adotadas pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – EBCT e pelo Banco do Brasil – BB.

Prática inovadora e preconizada pela *NPM* é a adoção do contrato de trabalho de ocupação temporária para os cargos de comissão de chefe de unidades descentralizadas (centros de pesquisas), por meio de um sistema de sucessão gerencial com duas etapas, que prioriza a seleção pública, a avaliação de curriculum e títulos, a avaliação da proposta de trabalho e de memorial do candidato enfatizando as principais atividades desenvolvidas e aspectos qualitativos da sua vida profissional.

As avaliações são realizadas pelo Comitê Técnico Interno e por um Comitê de Avaliação da Unidade constituído parte por eleição dos colegas e parte por indicação do Comitê Técnico Interno. Neste aspecto, no ano de 2002, 33% (trinta e três por cento) das chefias das 40 (quarenta) unidades descentralizadas são ocupadas por pessoas de instituições externas à Embrapa.

Práticas relevantes foram o lançamento de cursos à distância, via Internet, para os gerentes da Embrapa na área de gestão de pessoas; o desenvolvimento do Modelo de Gestão de Pessoas por competências, realizado por diversos atores das unidades descentralizadas e centrais em “*workshops*”, orientados por uma consultoria externa; e campanhas de vacinação (gripe, tétano e febre amarela) e de exames laboratoriais para os colaboradores da empresa e seus dependentes mediante convênio.

### **10.1.2 Anvisa**

O Núcleo de Assessoramento à Gestão Estratégica é o órgão que conduz o projeto de melhoria da gestão na Instituição, prática que iniciou em janeiro de 2002 em conjunto com uma empresa de consultoria, com prazo de duração de vinte e quatro meses, e com objetivo de rever a formulação estratégica da agência, auxiliando na definição de metas, de acordo com a missão. O projeto visa, também, a capacitação para o redesenho de processos e a orientação necessária para o aprimoramento da gestão.

O projeto utilizou ferramentas e princípios de planejamento estratégico tradicional, como o modelo de análise SWOT (diagnóstico de forças e fraquezas (weaknesses) internas, bem como oportunidades (opportunities) e ameaças (threats) e técnicas de análise de cenários, para definir a identidade organizacional e apresentar as formulações estratégicas, metas globais – MG e ações estratégicas – AE. Foram atribuídos indicadores para cada MG e AE, a fim de realizar a mensuração dos resultados dos desempenhos dos mesmos, além disso, foi traçado um cronograma para o acompanhamento trimestral da formulação estratégica, do desdobramento das metas, do ataque às metas prioritárias desdobradas, do redesenho de processos, do acompanhamento da implantação do redesenho de processos, do melhoramento da rotina diária e da avaliação dos resultados obtidos.

O mapeamento de processos foi precedido de uma definição dos macroprocessos da Instituição e da análise de priorização dos dez processos a serem mapeados, segundo os critérios de impacto dentro e fora da organização, importância do objeto da ação, abrangência em relação às áreas de atuação da agência, amplitude da ação e viabilidade do redesenho, separados em processos fim: Regulamentação, Controle de Desempenho de Organizações de Medicamentos, Controle de Desempenho de Medicamentos, Controle de Desempenho de Organizações de Produtos para Saúde, Controle de Desempenho de Produtos para Saúde, Controle de Desempenho de Organizações de Sangue, Órgãos e Outros Tecidos, Controle de Desempenho de Sangue, Órgãos e Outros Tecidos, Controle de Desempenho de Organizações de Serviços de Saúde, Controle de Desempenho de Organizações de Produtos Biológicos e Hemoterápicos, Controle de Desempenho de Produtos Biológicos e Hemoterápicos, Controle de Desempenho de Organizações de alimentos, Controle de Desempenho de alimentos, Monitoramento de Preços de Medicamentos, Farmacovigilância e Habilitação de Laboratórios; e em processos meio: gestão financeira, controle financeiro, gestão de convênios e orçamentação.

No mapeamento de processos e acompanhamento das rotinas com processos estruturados foram utilizadas técnicas da administração, tal como ciclo PDCA<sup>103</sup>, e técnicas da qualidade, tais como gráfico de pareto, diagrama de causa e efeito, 5W1H, a padronização de procedimentos pelos POPs (procedimentos operacionais padrão) e relatórios de acompanhamento contendo a ação planejada, o que foi executado, os resultados alcançados no período, pontos problemáticos e proposições.

O mapeamento dos processos e o redesenho da área meio pode ser considerado como uma prática relevante para a instituição, a definição de indicadores também pode ser considerada um avanço para os processos mapeados.

A utilização da ferramenta “gestão à vista” para a divulgação dos resultados dos indicadores priorizados em cada processo redesenhado, por meio de gráfico de farol, induziu as áreas a desenhar seus processos, definir seus objetivos, requisitos e indicadores, e iniciar a coleta de dados. Os gráficos ficam afixados em quadros nas áreas que passaram por esta experiência, possibilitando a todos da Instituição acompanharem o alcance das metas e dos indicadores traçados. Um exemplo é a Gerência-Geral de Tecnologia em Serviços de Saúde, que traçou os indicadores que contemplam o índice de casos monitorados e concluídos, índice de atendimento de demandas de inspeção conjunta, índice de respostas às solicitações de informações no prazo e índice de solicitação de informações sem resposta.

Uma prática relevante é o estabelecimento da ouvidoria como canal de comunicação, que tem garantido às pessoas o acesso direto ao órgão para sugestões, críticas e denúncias sobre a atuação das esferas da vigilância sanitária e tem sido de extrema relevância internamente para a agência, pois tem possibilitado o conhecimento de diversos problemas, bem como suas soluções. A ouvidoria possui um sistema informatizado interligado com todas as gerências da agência, “anvis@tende”, monitorando as demandas e diminuindo o tempo das respostas.

---

<sup>103</sup> Ciclo de melhoria para atingir resultados, composto de Plan (planejamento), Do (fazer acontecer), Check (checar os efeitos dos resultados) e Action (agir em função dos resultados) conceituado em diversos livros de administração.

A alteração da forma de recolhimento da taxa de fiscalização sanitária, com a utilização da guia eletrônica e a extinção de algumas guias manuais, significou grande avanço na administração da arrecadação das receitas próprias, pois o novo sistema eletrônico disponibiliza mecanismos de controles e monitoramentos que permitem melhor acompanhamento dos recursos arrecadados.

Uma ação de destaque foi a criação da rede de hospitais-sentinela, composta por 96 hospitais com contrato firmado, os quais recebem subsídio anual da Anvisa para integrar o sistema de notificação de eventos adversos com medicamentos, equipamentos e outras iatrogenias e, caso sejam solicitados, podem fazer investigação das causalidades.

### **10.1.3 HGB**

No Hospital percebe-se como grande avanço a implementação do planejamento estratégico, que serviu de base para a expansão das áreas finalísticas do Hospital, propiciando a implantação do primeiro Centro de Alta Complexidade em Oncologia do Estado (com o apoio do INCA), implementação do Programa de Transplante Hepático, expansão do Programa de Transplantes Renais, reativação do Programa de Transplante de Córnea e aumento do número e complexidade das cirurgias cardíacas e dos partos.

Numa primeira etapa, um amplo processo participativo com os profissionais das diversas áreas do Hospital, discutiu a missão, perfil e visão de futuro, e numa segunda etapa a proposta foi de elaboração de um Plano de Ações e Metas, permitindo a construção de um diagnóstico situacional e de um arco direcional para o Hospital.

A metodologia adaptou o planejamento estratégico situacional<sup>104</sup>, no sentido de se afastar da perspectiva normativa, segundo a qual o planejador planeja “sobre a realidade”, mas de fora dela, ou seja, planeja sobre coisas e objetos, e se aproximar do planejamento

---

<sup>104</sup> Planejamento estratégico situacional idealizado por Carlos Matus é um método de planejamento por problemas e trata de problemas mal estruturados e complexos, para os quais não existe solução normativa ou previamente conhecida. Elisabeth ARTMANN.. Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania: 2000. *Cadernos da Oficina Social*, 3, pg. 100.

essencialmente participativo, que possibilite um processo de diálogo e de reflexão sobre o papel do Hospital e o papel de cada profissional dentro deste, propondo uma metodologia de intervenção na realidade e reconhecendo a existência de vários atores que planejam e de uma realidade que depende do contexto onde cada ator está inserido.

Após a primeira etapa de definição de missão, perfil, visão de futuro, pontos fortes e fracos, o processo de planejamento definiu grandes linhas estratégicas, quais sejam, o Cliente em foco (atendimento integral humanizado e de qualidade), Profissional em foco (pensando em quem faz), Modelo de Gestão (responsabilidade e otimização dos recursos) e HGB no SUS (regulação e efetiva inserção no sistema).

Estas linhas estratégicas foram discutidas em Oficinas de Planejamento envolvendo quatro grupos transversais, que passariam a levantar os problemas em cada linha estratégica, seguindo os passos de levantamento dos problemas, descrição dos problemas, definição de resultados, desenho das estratégias, definição das metas e definição dos prazos e responsáveis.

Priorizando e estimulando a participação dos profissionais em mais de uma linha estratégica, o produto final deste processo seria um Plano de Ações e Metas para o período de 2003 a 2006, refletindo a pactuação entre os todos os atores envolvidos.

Destas quatro linhas estratégicas, a do Modelo de Gestão ainda não foi consolidada, e a análise das demais linhas realizada nas Oficinas de Planejamento resultou no modelo que abstraímos para o Quadro 13, onde para cada linha estratégica foram definidos os problemas, os indicadores, as metas, as estratégias e os prazos iniciais e finais.

Quadro 13. LINHA ESTRATÉGICA – o Cliente em foco: atendimento integral humanizado e de qualidade

Problemas	Indicador	Meta	Estratégias	Prazos De:	Prazos A:
Gerenciamento ineficaz de ocupação dos leitos	Taxa de produtividade hospitalar Taxa ocupação dos leitos	Não tinham sido definidas	Centralizar o gerenciamento dos leitos na admissão Criar unidade de atenção por nível de cuidado	Ou/03  iniciada	Mar/04  Dez/05

Fonte: HGB:2003. Relatório resumido sobre o processo de planejamento estratégico.p.7.

O processo de planejamento também realizou uma enquete (pesquisa) junto aos profissionais e gerentes do Hospital para cada linha estratégica, o que permitiu uma visão geral sobre os problemas, sendo os resultados das enquetes levados para discussão nos trabalhos de grupos.

O processo de construção do Plano Estratégico do HGB 2003-2006 se deu de modo participativo e possibilitou o elenco de diversos problemas prioritários a serem enfrentados e a definição de estratégias visando solucioná-los.

Considerando a necessidade de fazer acontecer as estratégias definidas, o Hospital propôs um sistema de gestão do Plano definido em Rodas de Gestão, com a finalidade de democratizar os espaços de tomada de decisão, flexíveis e passíveis de revisão o tempo todo.

As Rodas de Gestão tem os objetivos descritos no Quadro 14, sendo perceptível que a definição dos líderes das rodas levou em consideração a inserção do profissional no



Hospital, sua relação com o objetivo da roda, a capacidade de prestar contas da situação geral e a capacidade de articular e comprometer os responsáveis pelas estratégias.

A definição dos responsáveis levou em consideração a capacidade do profissional na implementação de determinada estratégia e o comprometimento do profissional na prestação de contas. As Rodas funcionam em reuniões mensais entre a Coordenação Geral e os líderes de cada Grupo de Acompanhamento, e em reuniões quadrimestrais com Colegiado Ampliado de Discussão.

Quadro 14. Descrição dos objetivos das Rodas de Gestão

<b>Tipo de Roda</b>	<b>Objetivo</b>
Roda 1. Coordenação Geral de Desenvolvimento do Plano	Conduzir globalmente todo o processo e coordenar o sistema de prestação de contas.
Roda 2. Grupos de Acompanhamento por Macro-objetivos <sup>105</sup> .	Agregar os responsáveis pelas estratégias traçadas no Plano e acompanhar o desenvolvimento das ações conforme cronograma definido em conjunto com a Coordenação Geral.
Roda 3. Colegiado Ampliado de Discussão.	Discutir a situação de desenvolvimento do plano e propor novas diretrizes para a execução do plano.

Fonte: HGB:2003. Informativo sobre a gestão do Plano Estratégico 2003-2006

Nas áreas finalísticas do HGB, pode-se destacar o investimento em novos e modernos equipamentos que possibilitaram a redução do tempo de realização de exames (arteriografia, cardioplastia, dentre outros) à metade, o estabelecimento de metas de aumento gradativo de transplantes hepáticos, notadamente de transplantes pediátricos, fato que consolidou o primeiro programa regular de transplante de fígado em crianças no

<sup>105</sup> Os macro-objetivos foram elaborados a partir dos problemas.

Estado do Rio de Janeiro, a melhoria da qualidade do atendimento indicada pela queda de 29% no coeficiente de mortalidade neonatal, a divulgação continuada e a discussão com profissionais do HGB sobre as taxas de infecção hospitalar em *rounds* semanais com o corpo clínico.

Na área de contratação de serviços prestados por terceiros, a implantação do Manual de Higiene e Limpeza, Manual de Orientação de Funcionamento do Hospital, o treinamento contínuo da equipe de recepcionistas do Hospital, o treinamento do quadro do Centro Telefônico para implantar um padrão de qualidade de atendimento, a atualização contínua do cadastramento do conjunto de equipamentos biomédicos, a implantação do sistema de gestão de materiais com solicitação de materiais em tempo real e a utilização da modalidade de pregão nas licitações têm proporcionado economias.

## **10.2 O CASO FIOCRUZ**

Na Fiocruz, o núcleo central é composto pelas unidades da Presidência, Diretoria de Administração, Diretoria de Planejamento Estratégico, Diretoria de Administração do Campus e Diretoria de Recursos Humanos, que têm grande relevância na introdução de novas práticas de gestão.

A autonomia das Unidades da Fiocruz que preserva cada modelo próprio de gestão é desafio para que a Presidência mantenha a união das Unidades em torno dos objetivos institucionais.

Das práticas adotadas pelo núcleo central, destacamos as da Diretoria de Administração e da Diretoria de Planejamento Estratégico, utilizando a mesma lógica de análise das demais Instituições.

O processo chamado de estrategização<sup>106</sup> do PO&M<sup>107</sup>, no qual, num primeiro momento, a Diplan solicitou às Unidades além da programação orçamentária habitual realizada no PO&M, uma análise do ambiente e da visão de sucesso da Unidade, a fim de justificar a programação orçamentária realizada, que veio refletida no Documento Sintético Qualitativo – DSQ. Numa etapa seguinte, buscou-se distinguir os objetivos novos daqueles inerciais ou de manutenção das Unidades, identificando as novas iniciativas e as estratégias da Unidade.

O PO&M foi aprimorado nestes anos e, para o ano de 2005, passou a se denominar PEF, onde as Unidades destacam seus cinco principais projetos, além de selecionarem os respectivos programas institucionais e os vincularem a um programa e ação do PPA, estabelecerem um objetivo com gastos administrativos para cada programa finalístico e correlacionarem a área de interesse do Ministério da Saúde para seus objetivos, a fim de que a construção de um plano estratégico para a Fiocruz seja agregado e seja representativo do seu conjunto de Unidades, realizando um alinhamento do plano ao PPA.

Outra prática relevante é a adoção de um programa de inovação gerencial na gestão, o Programa Gestão Viva, que modificou a forma de organização das áreas econômico-financeira, de operações comerciais, de informática, de recursos humanos e de comunicação administrativa, pertencentes à Diretoria de Administração.

O programa foi inspirado no modelo de planejamento do Plano Plurianual 2000-2003 do governo federal, tendo como objetivo estimular um processo de transformação interna da gestão, quebrando os paradigmas da administração burocrática e mecanicista e projetando uma visão de futuro que contemple os resultados esperados pelo Plano Quadrienal da Presidência.

---

<sup>106</sup> Iniciativa de buscar uma reflexão estratégica no planejamento das Unidades

<sup>107</sup> É o documento preenchido por todas as Unidades da Fiocruz e encaminhado à Diplan, contendo os objetivos, metas e o respectivo valor orçamentário de cada Unidade para compor a proposta orçamentária da Fiocruz. Ao longo dos anos, este instrumento tem sido considerado pelas Unidades apenas como um instrumento de programação orçamentária, sendo relevante o esforço de torná-lo um instrumento estratégico.

O Programa foi dividido por áreas específicas, denominadas de áreas problemas: informação administrativa, almoxarifado, pessoas, compras, sistemas de informação, finanças e pagamento. Utilizando-se a metodologia da gestão por programas, foram identificados sete problemas existentes na Diretoria de Administração, em torno dos quais foram elaborados subprogramas para sua resolução.

Cada Subprograma contém um plano de ação para cada área-problema com título, horizonte temporal e ano de execução, área ou setor responsável pela coordenação ou liderança do Subprograma e também pela sua implementação, descrição contendo o tema ou problema central que deu origem, relevância do subprograma para clientes internos e externos, relação do subprograma com as diretrizes e prioridades do Plano Quadrienal da Presidência da Fiocruz (área de gestão), sugestão para elaboração de outro subprograma (caso necessário) para resolução de outro problema, objetivo geral, objetivo específico ou imediato, metas e indicadores de desempenho e estratégia de ação, equipe responsável, cronograma de detalhamento das atividades que serão propostas e orçamento respectivo. O Quadro 15 demonstra o modelo utilizado para a formulação dos subprogramas.

Quadro 15. Elementos dos Subprogramas do Programa Gestão Viva

<b>Título</b>	<b>Gestão de Compras Eficiente</b>
Horizonte Temporal	De janeiro/03 a janeiro/04
Descrição do Subprograma	Implementar técnicas modernas de aquisição
Problema Central	Metodologia de compra antiga
Relevância do Subprograma	A relevância consiste na economia que proporcionará ao erário público e agilidade do procedimento de compra na Instituição
Clientes Internos	Pesquisadores e usuários do Serviço de Compras
Clientes Externos	Fornecedores
Relação com o Plano Quadrienal da Presidência	Visa atender as diretrizes da área de gestão do PQ 2001-2005 que propõe a utilização de pregão

(cont.)

<b>Título</b>	<b>Gestão de Compras Eficiente</b>
Objetivo Geral	Comprar e contratar utilizando técnicas modernas
Objetivo Específico	Reduzir preço, prazo e burocracia
Metas	1.comprar por lote por pregão em 80% das aquisições 2.estruturar para comprar por registro de preços 3. estruturar para comprar por cotação eletrônica
Indicadores	Nº pregões realizados / Nº total de aquisições
Orçamento e Justificativa	R\$ 5.000,00. Tal orçamento é necessário para aquisição de computadores modernos e promoção de treinamentos nas novas técnicas
Cronograma de Atividades	Meta 1. Até mar/03, Meta 2 Até set/03 Meta 3. Até jan/04
Equipe Responsável	Maria das Dores e Fernando Silva

Fonte: Adaptado de DIRAD, 2001. Programa Gestão Viva, repensando a administração.

Cada Subprograma contém a identificação dos responsáveis pela execução dos mesmos, denominados gerentes e os responsáveis pelo acompanhamento dos subprogramas, denominados monitores. Neste tipo de gestão, cada Subprograma tem uma equipe que estabelece diretrizes, ações, estratégias e o orçamento para atingir aquelas estratégias, sendo esta equipe multidisciplinar, composta por profissionais de diversas áreas da Diretoria. A formulação dos subprogramas foi fruto de diversas reuniões entre a equipe responsável pela execução, os respectivos gerentes e monitores.

O PO&M da Diretoria também foi alterado para que seus objetivos refletissem os subprogramas do Programa de Gestão Viva, a fim de alinhar o PO&M ao Programa Gestão Viva e ao PQ 2001-2005, atividade realizada por um Subprograma na Diretoria que cuida do seu planejamento e que congrega profissionais de todas as áreas técnicas da Diretoria, o que facilita o processo de entendimento do momento do planejamento e do momento da execução orçamentária.

A Diretoria indica alguns resultados importantes como consequência da implementação deste programa, como a meta de realização de 80% das aquisições da Diretoria pela modalidade pregão atingida pelo indicador de 84,41% das aquisições feitas por pregão, a realização da nova metodologia de aquisições de passagens aéreas ultrapassou a meta estabelecida, a meta de atendimento expressa no balcão com entrega de materiais em até 24 horas indica 41% de atendimentos realizados no prazo estabelecido, o programa de capacitação interna com indicador de 50% de colaboradores da Diretoria capacitados, e a capacitação externa com 20% de colaboradores das Unidades finalísticas capacitados, e 61% dos processos administrativos pagos no prazo de 24 horas (prioritários) e 15 dias (comuns).

As avaliações foram realizadas duas vezes por ano em 2002 e uma vez em 2003, em reuniões internas e externas, podendo-se notar que as avaliações dos subprogramas foram diferenciadas entre si, cada qual realizada conforme um modelo próprio idealizada pelo grupo responsável pela execução e implementação.

Outra prática exitosa decorrente da implantação dos Subprogramas na Diretoria de Administração foram os Fóruns, espaço de discussão entre os técnicos das áreas comercial, financeira e de comunicação administrativa da área central e das unidades descentralizadas, com a finalidade de uniformizar entendimento e padronizar rotinas, contribuindo, assim, para que a gestão descentralizada se fortalecesse. Estes têm a periodicidade semestral, ocorrendo no início do ano e no meio do ano.

## 11. CONCLUSÕES

Partindo-se do pressuposto teórico que o Plano Plurianual é um instrumento legal e obrigatório, além de refletir a proposta de gastos de todos órgãos do governo federal, procuramos identificar a metodologia e o modelo adotados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e compará-los com as práticas adotadas pelas Instituições pesquisadas.

Ainda que se pense em uma aproximação imediata do modelo com a realidade prática das Instituições, o que se pode notar é que há um descolamento do modelo teórico e normativamente proposto na vivência de planejamento, orçamento e gestão destas Instituições.

Não obstante este descolamento existir, os princípios que norteiam a administração pública gerencial e a gestão por resultados estão presentes, ora na metodologia adotada pelo Plano Plurianual, ora nas iniciativas iniciadas pelas Instituições.

O Plano Plurianual do período 2000-2003 foi uma experiência bastante rica e, embora não tenha contaminado as Instituições pesquisadas, serviu de base para a metodologia proposta para o PPA do período de 2004-2007.

Percebeu-se nas análises dos questionários aplicados e também dos documentos analisados com relação ao PPA, que as Instituições não demonstram ser aderentes à metodologia, não entendem que foram impactadas pelo PPA e não mostram sinais de que este modelo poderia alterar seus rumos. Não obstante, os dirigentes confiam no PPA e pode ser atribuído a este fato, a condição de ser o PPA para este grupo a forma de orçamentação vigente no governo federal, ao passo que os executores além de não conhecerem, não confiam no PPA, e pode ser atribuído a este fato, a impermeabilidade do PPA como instrumento de transparência do orçamento e do gasto público na execução das atividades dos profissionais destas Instituições.

Aliado a esta situação, a forma de distribuição orçamentária interna nas Instituições e a avaliação dos resultados orçamentários são percebidos pelos executores como insatisfatórios, o que poderia contribuir para a desconfiança no PPA de suas Instituições. Neste caso, poderíamos formular a hipótese de que quanto melhores os indicadores de resultados, quanto mais a avaliação de desempenho dos setores influenciar a distribuição orçamentária, e quanto maior o conhecimento do PPA como instrumento de programação do orçamento e da alocação do gasto nas Instituições, maior o grau de confiança e aderência do PPA para estas Instituições.

Conforme o referencial teórico, o programa é a unidade de integração entre o planejamento, o orçamento e a gestão, subentendendo-se que o planejamento, a alocação do gasto público nos diversos programas e a respectiva gestão destes, levaria a um resultado devidamente mensurado que, ao final do processo, se pudesse concluir pelo atendimento à sociedade.

As etapas de planejamento e de alocação do gasto público nos programas conseguem permear pelas Instituições no nível de seus dirigentes, tanto é que as mesmas aprovam e executam seus respectivos orçamentos.

A gestão dos programas envolve também o monitoramento da execução física e financeira destes, de modo que se tenha a agilidade necessária para a correção de rumos e tomada de decisão inicialmente planejadas, que sofrem interferência de inúmeros fatores externos. No entanto, não podemos afirmar que a etapa de gestão dos programas cumpra sua função, pois é facilmente percebido pelo percentual de Instituições não aderentes à lógica do planejamento por programas, a distância entre aquele que planeja e aquele que executa. O PPA 2004-2007 vem tentar, justamente, a alteração desse quadro, estimulando os encontros entre os envolvidos no PPA e os Comitês de discussão e avaliação.

As práticas de gestão observadas nas Instituições demonstram o esforço e as iniciativas no sentido de se construir uma administração pública moderna voltada mais para o



enfoque gerencial do que para o enfoque burocrático, iniciativas que deverão, ao longo do tempo, ser estimuladas pelos órgãos de controle, a exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2004, que direciona o foco do controle para os resultados dos programas, devendo ser considerados os objetivos, as metas e as prioridades estabelecidas para o exercício.

Várias das práticas abordadas possuem enfoque gerencial e visam a melhoria de processos e de resultados institucionais, sinalizando a busca pelo melhor desempenho e atendimento à sociedade.

Nesse sentido, absorvendo as experiências demonstradas, é importante observar para a Fiocruz a necessidade de implementação de um canal de acesso e de comunicação com a sociedade, como uma ouvidoria, que tem apresentado resultados relevantes para as Instituições, notadamente em sua relação com a sociedade, seus usuários externos e internos.

Um canal deste tipo, para servir de instrumento gerencial, deverá abranger toda e qualquer tipo de demanda, ser acompanhado de mecanismos para sua efetividade e de indicadores para o seu acompanhamento, tais como, natureza da demanda (denúncia, problemas observados, opiniões, sugestões, reclamações, perguntas e elogios), público da demanda (interno e externo), situação da demanda (solucionada, descartada, em análise), forma da demanda (carta, telefone, home-page, pessoalmente, e-mail e fax) e tempo de resposta.

A utilização de um sistema informatizado para o registro das demandas, seu monitoramento e avaliação proporcionarão ganhos substanciais, como no exemplo da Anvisa. Este processo não poderá prescindir da conscientização e do esclarecimento necessários aos membros do Conselho Deliberativo e aos demais colaboradores da Fiocruz, sob pena de se tornar mais uma ferramenta da burocracia interna.

O foco central do PPA é a caracterização do programa como elemento integrador do plano, do orçamento e da gestão e, a realização de um planejamento, embora cumpra as condicionantes teóricas da metodologia adotada no PPA 2004-2007, carece do entendimento e do acompanhamento dos “executores do plano”, os que estão no final da linha, implementando todas as ações administrativas, em sua menor unidade organizacional, e que são responsáveis pelos insumos que alimentarão o processo inteiro, para ao final ser atingido o resultado do programa.

Considerando a prática iniciada recentemente pela Fiocruz no que se refere ao desdobramento e ampliação das suas ações do PPA, para que não ocorra o descolamento do PPA da gestão institucional, a exemplo do PPA 2000-2003, e para promover o monitoramento da execução orçamentária, sugere-se, no âmbito da Diretoria de Administração, a criação de um subprograma, de caráter contínuo, integrado pelos formuladores do PPA 2004-2007 na Diplan e pelos responsáveis pelo monitoramento, distribuição e execução orçamentária da Dirad, com a finalidade de uniformizar o entendimento do processo planejamento-orçamento-gestão da Fiocruz e do novo PPA, elaborado recentemente pela Diplan.

Este Subprograma adotaria o modelo do Programa de Gestão Viva da Dirad, segundo o qual seriam pactuados e definidos plano de ações, metas, prazos, indicadores, capacitações e outros instrumentos, à luz da experiência da prática do modelo de gestão estratégica da Embrapa, que pudessem subsidiar a criação de novas formas de monitoramento da execução orçamentária, notadamente no acompanhamento da execução das ações dos programas do PPA em que a Fiocruz está inserida e, principalmente, para aqueles considerados estratégicos.

O que se sugere é um processo coletivo de discussão na esfera central para a construção do monitoramento e para a avaliação da execução orçamentária, o qual poderá ser disseminado e estimulado no âmbito das unidades descentralizadas e centralizadas da Fiocruz, principalmente no que se refere ao estímulo da aproximação entre planejamento, orçamento e gestão, já que na maioria das Instituições, e também na Fiocruz e suas

unidades, a gestão, entendida como a unidade organizacional que compreende também a execução orçamentária, ainda é descolada do planejamento, entendido como a unidade organizacional que realiza o planejamento, quer seja centralizado ou descentralizado, seguindo as orientações da esfera central.

Este fato pode ser comprovado analisando-se a estrutura organizacional das instituições e suas unidades, onde raramente são observados espaços de diálogos freqüentes entre a área de gestão (administração comercial, orçamentária e financeira) e a de planejamento.

A criação de um Subprograma visa a aproximação e a abertura de canal de diálogo entre Dirad e Diplan, de forma que novas formas de monitoramento da execução orçamentária e seus indicadores possam ser pensadas.

A experiência de elaboração do Plano Diretor da Embrapa e a importância deste documento como principal norteador das suas ações estratégicas confere ao planejamento total credibilidade como forma de gestão eficaz.

Nesse sentido, compreendendo que o planejamento é peça importante para a gestão, e vice-versa, sugere-se no âmbito da Diretoria de Administração a implantação de um Programa, denominado de Programa de Gestão Estratégica da Dirad (PGE-Dirad), fortemente baseado na missão e na visão de futuro da Unidade, para implementar os objetivos estratégicos a serem alcançados no período de 2005 a 2008, de forma que estes sejam os elementos de interação e integração dos Subprogramas do Programa Gestão Viva, já em curso na Unidade, e sirvam de base para a construção de um Plano Diretor da Gestão para o período.

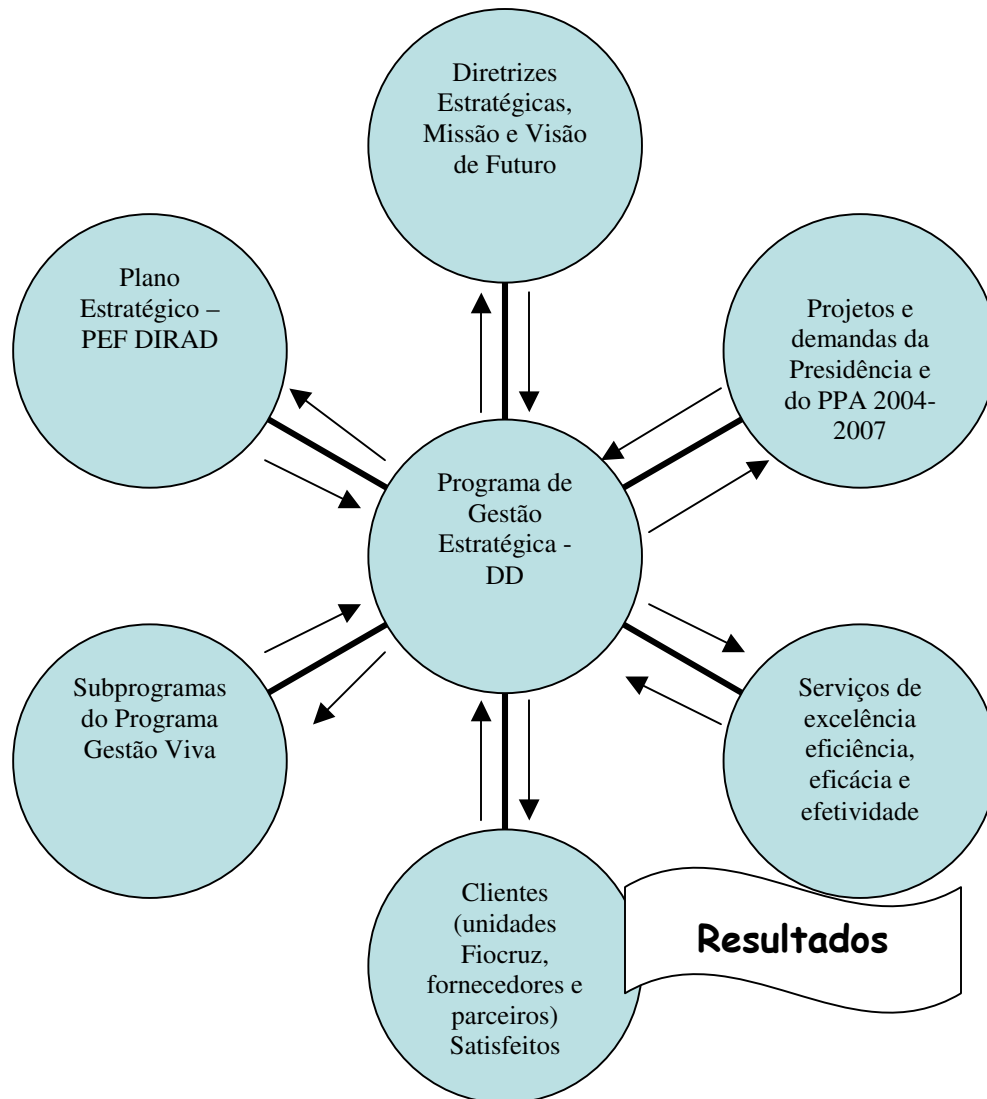
Este Programa considerará os resultados alcançados pelo Programa Gestão Viva, o novo PPA 2005/2007 realizado pela Fiocruz, e os novos desafios que se colocarão frente à Unidade na gestão de 2005/2008, tal como a implementação de projetos prioritários para a Presidência, para introduzir uma visão estratégica que possa facilitar a adequação dos Subprogramas do Programa Gestão Viva aos novos desafios da gestão, aliada à

introdução de indicadores de desempenho que possam demonstrar o avanço da Unidade. Terá como objetivo geral a construção de uma nova cultura de planejamento e gestão estratégicos para a Unidade, cujo desafio será o paradigma: “Como dar um salto qualitativo e de inovação na gestão (visão de futuro da Unidade), assegurando a integração e motivação dos clientes internos e a otimização dos custos dos processos inerentes a sua missão, aumentando a transparência dos resultados com a satisfação plena dos clientes externos?” .

Os objetivos específicos serão implementar um Comitê de Gestão Estratégica, responsável por formular as diretrizes e estratégias para a gestão da Unidade, se tornar o elo entre os Subprogramas do Programa Gestão Viva, construir um Plano Diretor da Gestão composto dos objetivos globais, das diretrizes estratégicas e dos projetos estruturantes e montar indicadores de desempenho que possam demonstrar os resultados alcançados pela Unidade. Propomos um modelo para o programa, conforme a Figura 21.

As sugestões apresentadas têm por base a metodologia adotada para o PPA 2004-2007, que foca uma gestão participativa do plano por meio de coordenações multissetoriais, ou seja, envolvendo áreas multidisciplinares. Estas poderão, em conjunto, traçar estratégias para a implementação de práticas de gestão por resultados na administração, bem como estimular a conscientização da importância da execução e monitoramento orçamentário dos programas da Fiocruz no PPA.

Figura 21. Programa de Gestão Estratégica Dirad



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELTRÃO, Helio. *Descentralização e liberdade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: Instituto Helio Beltrão, 2002. 110p.
- BOUCKAERT, Geert; POLLIT, Christopher. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, Brasília, Ano 53, n.3, jul./set.2002. 25p.
- BRASIL. *Balanço da reforma do Estado no Brasil: A nova gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002. 220 p.
- BRASIL. *Curso de Multiplicadores do PPA 2004-2007*. Módulos 1,2 e 3. Brasília: ENAP, 2002.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998. 320p.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Brasília: ENAP, *RSP*, Ano 50, n° 4, out-dez/99. 35p.
- DESLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otavio Cruz; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1994. 80p.
- DOWBOR, Ladislau.(1994). *Governabilidade e Descentralização*. Brasília: ENAP, n°45, v.118, 27p. Citado no Curso de Formação de Multiplicadores do Novo Modelo de Planejamento, Orçamento e Gestão: conteúdos do 1°. módulo.
- ECO, Umberto. *Como se faz uma tese*. São Paulo: Perspectiva, 1977. 220p.
- FARIAS, Pedro César Lima; RIBEIRO, Sheila Maria Reis. Regulação e os novos modelos de gestão no Brasil. Brasília: ENAP, *RSP*, Ano 53, n°3, jul./set.2002. 25p.
- FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD Louise; PETTIGREW, Andrew. *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.
- FIOCRUZ, DIPLAN: 2004. *Revisão da sistemática de planejamento da Fiocruz*. Relatório de Atividades 2001-2004. Versão preliminar, 15p.

- FIOCRUZ, DIPLAN: 2002. *Considerações sobre as propostas para o PO&M 2003*. Versão 6, 22 de julho de 2002. 15p.
- FIOCRUZ, DIPLAN: 2002. Texto de posicionamento produzido pela Asplan. 12/06/2002. 7p.
- FIOCRUZ, DIRAD: 2001. *Programa Gestão Viva, repensando a administração*. Ago.2001. 50p.
- FIOCRUZ, DIRAD: 2003. Relato da experiência do Programa Gestão Viva para o 8º Concurso de Inovação na gestão pública federal. 2003. 3p.
- FIOCRUZ, Grupo de Produção Integrada EE&COPPE/UFRJ; PROENÇA, Adriano. *Sistema de Planejamento Estratégico na Fiocruz: orientações para o seu desenvolvimento*. 01/04/2002. 20p.
- FREITAS, Carlos Alberto Sampaio de. A implementação do Government Performance and Results Acts na administração pública dos EUA. Brasília: ENAP, RSP, Ano 50, n°3, jul./set.1999. 25p.
- GARCES, Ariel; SILVEIRA, José Paulo. Gestão Pública orientada para resultados no Brasil. Brasília: ENAP, RSP, Ano 53, n°4, out./dez.2002. 25p.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. *A Reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003*. Brasília: IPEA, maio 2000, Texto para discussão n° 726., 45p.
- IBANEZ, Nelson; BITTAR, Olímpio José Nogueira Viana; SÁ, Evelin Naked de Castro; YAMAMOTO, Edison Keiji; ALMEIDA, Márcia Furquim de; CASTRO, Cláudio Gastão Junqueira de. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6(2):391-404, 2001.
- JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público*. Brasília: ENAP, Ano 53, n°3, Jul-Set 2002. 15p.
- LIMA, Edla M.B.; SILVA, Maristela J.; ARAUJO, Marlene; CUNHA, Cristina P. Balanced Scorecard- uma visão metodológica para o acompanhamento de sua implementação. Brasília: ENAP, RSP, Ano 54, n°3, jul./set.2003. 45p.
- MACHADO, Érika Máximo. *Histórico da legislação referente à administração pública federal* – Relatório de Pesquisa. Brasília: 1996 em <<http://www.enap.gov.br>>, acessado em 15/02/04.
- MARCELINO, Gileno. *Semana de Administração Pública, Gestão e Cidadania*, palestra do ex-Diretor do DASP, realizada na Universidade de Brasília (UnB) em <<http://www.unb.br/acs/acswb/noticiasdaunb/adm1.htm>>, acessado em 16/02/04.

- MARINI, Caio. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina. Brasília: ENAP, *RSP*, Ano 53, n.º 4, out./dez.2002.15p.
- MATSUDA, Yasuhiko. *Avaliação do Plano Plurianual – PPA. Balanço da Reforma do Estado no Brasil*. Brasília: MP, SEGES, 2002, 25p.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 1998, 23ª. edição.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. Plano Diretor da Reforma do Estado, em [https://www.planalto.gov.br/publi\\_04/colecao/pland1.htm](https://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/pland1.htm), acessado em 16/09/2003.
- MINTZBERG, Henry. *Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações*. São Paulo:Atlas, 1995.
- NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Brasília: ENAP, 1997.
- OCDE. Estudos sobre orçamento e gestão nos países da OCDE – uma proposta de estrutura. Serviço de Gestão Pública/Comitê de Gestão Pública – PUMA/OCDE. Brasília: ENAP, *RSP*, Ano 53, n.º 4, out./dez.2002. 25p.
- REZENDE, Flavio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. Brasília: ENAP, *RSP*, Ano 53, n.º 3, jul./set.2002. 25p.
- REZENDE, Flavio da Cunha. Clinton e a reinvenção do governo federal: a Nacional Performance Review. Brasília: ENAP, *RSP*, Ano 49, n.º 1, jan./mar.1998. 47p.
- REZENDE, Flavio da Cunha. *A reforma do Estado em perspectiva comparada. Balanço da reforma do Estado no Brasil: A nova gestão pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002. 225p.
- SALLARD, Odile. *Melhorar o desempenho público*. Curso de Multiplicadores do PPA 2004-2007. Brasília: ENAP, 2002.
- SCHWARZ, Leticia; PETRUCCI, Vera (org). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Uma Reforma Gerencial da Administração Pública no Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p.17-62.
- SCHWARZ, Leticia; PETRUCCI, Vera (org). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. MARINI FERREIRA, Caio Márcio. *Crise e Reforma do Estado: uma questão*



*de cidadania e valorização do servidor*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p.63-95.

SCHWARZ, Leticia; PETRUCCI, Vera (org). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. COSTA, Nilson do Rosário. *Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do Estado*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p.223-237.

SCHWARZ, Leticia; PETRUCCI, Vera (org). *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI*. RUA, Maria das Graças. *Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p.274-302.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento – 2000*, Brasília, 1999. 600p.

SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Mapeamento das Ações Orçamentárias Integrantes da proposta orçamentária para 2004*, em Portal da SOF, Cadastro de Ações, PPA 2004-2007 <<http://www.planejamento.gov.br>>, acessado em 10/08/04.

SILVEIRA, José Paulo. *A experiência de implantação do PPA: Avanços e Desafios*. Balanço da Reforma do Estado no Brasil. Brasília: MP, SEGES, 2002, 50p.

TOLLINI, Helio. *A melhoria na qualidade do processo alocativo dos gastos públicos: reforma orçamentária*. Balanço da Reforma do Estado no Brasil. Brasília: MP, SEGES, 2002, 10p.

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

Sítios consultados:

<<http://www.sigplan.gov.br>>

<<http://www.planejamento.gov.br>>

<<http://www.planejamento.gov.br>>

<<http://www.embrapa.br>>

<<http://www.anvisa.gov.br>>

<<http://www.fiocruz.br>>

<<http://www.planalto.gov.br>>

<<http://www.camara.gov.br>>

<<http://www.senado.gov.br>>

**ANEXO I – LEI 8173, de 30/01/1991 – Institui o PPA referente ao período de 1991 a 1995**

**Presidência da República  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 8.173, DE 30 DE JANEIRO DE 1991.**

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o  
quinqüênio 1991/1995.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre o Plano Plurianual para o quinqüênio 1991/1995, que, de conformidade com o disposto no art. 165, § 1º, da Constituição, estabelece, para o período, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 1º Para cumprimento das disposições constitucionais que disciplinam o Plano Plurianual, consideram-se:

I diretrizes, o conjunto de critérios de ação e de decisão que deve disciplinar e orientar os diversos aspectos envolvidos no processo de planejamento;

II objetivos, os resultados que se pretende alcançar com a realização das ações governamentais;

III metas, a especificação e a quantificação física dos objetivos estabelecidos.

§ 2º As diretrizes, os objetivos, as metas e as despesas, a que se refere este artigo, são especificados nos anexos desta lei, observada a seguinte estruturação:

- a) Anexo I - Diretrizes e Objetivos Gerais;
- b) Anexo II - Diretrizes e Metas Setoriais;
- c) Anexo III - Relação dos Projetos Prioritários;
- d) Anexo IV - Quadros das Despesas.

Art. 2º (Vetado)

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

Art. 3º Para os fins do disposto no art. 35, § 1º, do inciso I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, são relacionados, no Anexo III desta lei, os projetos prioritários do Plano Plurianual para o quinquênio 1991/1995.

Art. 4º Os valores financeiros - despesas e necessidades de recurso - contidos nesta lei estão orçados a preços vigentes em maio de 1990 e serão atualizados, em cada exercício de vigência do Plano Plurianual, pela variação entre o valor médio no exercício, do Índice de Preços ao Consumidor (IPC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e o valor do IPC do mês de maio de 1990.

Art. 5º O Plano Plurianual de que trata esta lei, ao longo de sua vigência, somente poderá ser revisado, ou modificado, através de lei específica, sendo que o projeto de lei relativo à primeira revisão deverá ser encaminhado ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da Sessão Legislativa de 1992.

§ 1º Revisões do Plano Plurianual 1991/1995, nas condições e limites de que trata o caput deste artigo, deverão observar o seu ajustamento às circunstâncias emergentes no contexto social, econômico e financeiro, bem como a continuidade do processo de reestruturação do gasto público federal.

§ 2º A reestruturação do gasto público federal terá como objetivos básicos:

- a) assegurar o equilíbrio nas contas públicas;
- b) aumentar os níveis de investimento público federal, em particular os voltados para a área social e para infra-estrutura econômica;
- c) ajustar a execução das políticas públicas federais a uma nova conformação do Estado, que privilegie as iniciativas e a capacidade gerencial do setor privado e, ao mesmo tempo, fortaleça as inerentes ao Poder Público;
- d) rever o papel regulador do Estado, com vistas à consolidação de uma economia de mercado moderna, competitiva e sujeita a controles sociais;
- e) conferir racionalidade e austeridade ao gasto público federal;
- f) elevar o nível de eficiência do gasto público, mediante melhor discriminação e maior articulação dos dispêndios efetivados pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

§ 3º Para consecução dos objetivos referidos no parágrafo anterior, o Poder Executivo adotará as seguintes linhas de ação:

- a) redução da participação relativa dos gastos com pessoal nas despesas pública federal;
- b) modernização e racionalização da Administração Pública Federal;
- c) privatização de participações societárias, bens ou instalações de sociedades controladas, direta ou indiretamente, pela União, de conformidade com o Programa Nacional de Desestatização, criado pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990;
- d) alienação de imóveis e de outros bens e direitos integrados do ativo permanente de órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica ou fundacional;
- e) transferência de encargos públicos para os Estados, Distrito Federal e Municípios;

f) (Vetado)

Art. 6º São recriados temporariamente, no período abrangido por esta lei, todos os fundos, constantes dos Orçamentos da União para 1990 e 1991, extintos nos termos do art. 36 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, mantidas suas denominações e respectiva legislação em vigor na data de sua extinção.

§ 1º Os fundos recriados nos termos deste artigo serão extintos ao final do primeiro exercício financeiro subsequente à publicação da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, caso não tenham sido ratificados pelo Congresso Nacional, através de lei, até o final do sexto mês anterior ao prazo de extinção estabelecido neste parágrafo.

§ 2º No prazo de três meses após a publicação da lei complementar de que trata o art. 165, § 9º, da Constituição Federal, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional projeto de lei para tramitação em regime de urgência, definindo:

I todos os fundos a serem ratificados, bem como as alterações que se fizerem necessárias em sua legislação, tendo em vista a adequação à lei complementar de que trata este artigo;

II todos os fundos que serão extintos nos termos deste artigo;

III a destinação do patrimônio e dos recursos remanescentes dos fundos após sua extinção.

Art. 7º (Vetado).

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 30 de janeiro de 1991; 170º da Independência e 103º da República.

**ANEXO II – LEI 9276, de 09/05/1996 – Institui o PPA referente ao período de 1996 a 1999**

**Presidência da República**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 9.276, DE 9 DE MAIO DE 1996.**

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 1996/1999, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição, estabelecendo, para o período, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, na forma do Anexo.

Parágrafo único. As prioridades e metas para 1996, de que trata o disposto no art. 3º da [Lei nº 9.082, de 25 de julho de 1995](#), serão aquelas constantes da lei orçamentária anual para 1996.

Art. 2º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até cento e vinte dias após o encerramento de cada exercício financeiro, relatório sobre a execução deste Plano Plurianual.

Parágrafo único. O relatório de que trata este artigo evidenciará, para cada ação do Plano Plurianual, os créditos orçamentários correspondentes e quantificará a respectiva execução física e financeira, no exercício findo e acumuladamente.

Art. 3º O Plano Plurianual de que trata esta Lei somente poderá ser modificado por lei específica.

Art. 4º Ficam recriados, até 30 de junho de 1996, os seguintes fundos constantes da lei orçamentária de 1995 e a respectiva legislação em vigor nesta data:

I - Fundo de Compensação de Variações Salariais;

II - Fundo de Estabilidade do Seguro Rural;

III - Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento;

IV - Fundo Nacional de Saúde;

V - Fundo de Fiscalização das Telecomunicações;

VI - Fundo Aeroviário.

Parágrafo único. Os fundos de que trata este artigo serão extintos em 1º de julho de 1996, se não vierem a ser ratificados por lei até esta data, e sua programação será incorporada àquela da entidade supervisora.

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 9 de maio de 1996; 175º da Independência e 108º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**ANEXO III – Decreto n° 2829 de 29/10/1998****Presidência da República  
Subchefia para Assuntos Jurídicos****DECRETO N° 2.829, DE 29 DE OUTUBRO DE 1998.**

Estabelece normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União, e dá outras providências.

O **PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, da Constituição,

**DECRETA :**

Art. 1º Para elaboração e execução do Plano Plurianual 2000-2003 e dos Orçamentos da União, a partir do exercício financeiro do ano de 2000, toda ação finalística do Governo Federal deverá ser estruturada em Programas orientados para a consecução dos objetivos estratégicos definidos para o período do Plano.

Parágrafo único. Entende-se por ação finalística aquela que proporciona bem ou serviço para atendimento direto a demandas da sociedade.

Art. 2º Cada Programa deverá conter:

I - objetivo;

II - órgão responsável;

III - valor global;

IV - prazo de conclusão;

V - fonte de financiamento;

VI - indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar;

VII - metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo;

VIII - ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo;

IX - regionalização das metas por Estado.

Parágrafo único. Os Programas constituídos predominantemente de Ações Continuadas deverão conter metas de qualidade e de produtividade, a serem atingidas em prazo definido.

Art. 3º A classificação funcional-programática deverá ser aperfeiçoada de modo a estimular a adoção, em todas as esferas de governo, do uso do gerenciamento por Programas.

Parágrafo único. Os Programas serão estabelecidos em atos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, respeitados os conceitos definidos no âmbito federal, em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento, a ser publicada até 30 de novembro de 1998.

Art. 4º Será adotado, em cada Programa, modelo de gerenciamento que compreenda:

I - definição da unidade responsável pelo gerenciamento, mesmo quando o Programa seja integrado por projetos ou atividades desenvolvidas por mais de um órgão ou unidade administrativa;

II - controle de prazos e custos;

III - sistema informatizado de apoio ao gerenciamento, respeitados os conceitos a serem definidos em portaria do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Parágrafo único. A designação de profissional capacitado para atuar como gerente do Programa será feita pelo Ministro de Estado, ou pelo titular de órgão vinculado à Presidência da República, a que estiver vinculado a unidade responsável do Programa.

Art. 5º Será realizada avaliação anual da consecução dos objetivos estratégicos do Governo Federal e do resultado dos Programas, para subsidiar a elaboração da lei de diretrizes orçamentárias de cada exercício.

Art. 6º A avaliação física e financeira dos Programas e dos projetos e atividades que os constituem é inerente às responsabilidades da unidade responsável e tem por finalidade:

I - aferir o seu resultado, tendo como referência os objetivos e as metas fixadas;

II - subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos públicos e a coordenação das ações de governo;

III - evitar a dispersão e o desperdício de recursos públicos.

Art. 7º Para fins de gestão da qualidade, as unidades responsáveis pela execução dos Programas manterão, quando couber, sistema de avaliação do grau de satisfação da sociedade quanto aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público.

Art. 8º Os Programas serão formulados de modo a promover, sempre que possível, a descentralização, a integração com Estados e Municípios e a formação de parcerias com o setor privado.

Art. 9º Para orientar a formulação e a seleção dos Programas que deverão integrar o Plano Plurianual e estimular a busca de parcerias e fontes alternativas de recursos, serão estabelecidos previamente, para a período do Plano:

I - os objetivos estratégicos;

II - previsão de recursos.

Art. 10. As leis de diretrizes orçamentárias conterão, para o exercício a que se referem e dentre os Programas do Plano Plurianual, as prioridades que deverão ser contempladas na lei orçamentária anual correspondente.



Art. 11. A alteração da programação orçamentária e do fluxo financeiro de cada Programa ficará condicionada à informação prévia pelos respectivos gerentes, por meio de sistema informatizado, do grau de alcance das metas fixadas.

Art. 12. O Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento deverá instituir um comitê gestor para orientar o processo de elaboração do Plano Plurianual para o período 2000-2003.

Parágrafo único. A elaboração do Plano Plurianual 2000-2003 será precedida de um inventário das ações do Governo Federal em andamento, bem como do recadastramento de todas as atividades e projeto.

Art. 13. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 29 de outubro de 1998; 177<sup>o</sup> da Independência e 110<sup>o</sup> da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

**ANEXO IV – Portaria nº 42 de 14/04/1999 – Atualiza a discriminação da despesa por funções, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais e dá outras providências**

**PORTARIA Nº 42, DE 14 DE ABRIL DE 1999**

Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.

**O MINISTRO DE ESTADO DO ORÇAMENTO E GESTÃO**, no uso de suas atribuições, observado o art. 113 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, combinado com o art. 14, inciso XV, alínea "a", da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998, com a redação dada pela Medida Provisória no 1.799-3, de 18 de março de 1999, resolve:

Art. 1º As funções a que se refere o art. 2º, inciso I, da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, discriminadas no Anexo 5 da mesma Lei, e alterações posteriores, passam a ser as constantes do Anexo que acompanha esta Portaria.

§ 1º Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

§ 2º A função "Encargos Especiais" engloba as despesas em relação às quais não se possa associar um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

§ 3º A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público.

§ 4º As subfunções poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, na forma do Anexo a esta Portaria.

Art. 2º Para os efeitos da presente Portaria, entendem-se por:

- a) Programa, o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual;
- b) Projeto, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação de governo;
- c) Atividade, um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;
- d) Operações Especiais, as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

Art. 3º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações desta Portaria.

Art. 4o Nas leis orçamentárias e nos balanços, as ações serão identificadas em termos de funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais.

Parágrafo único. No caso da função "Encargos Especiais", os programas corresponderão a um código vazio, do tipo "0000".

Art. 5o A dotação global denominada "Reserva de Contingência", permitida para a União no art.91 do Decreto-Lei no 200, de 25 de fevereiro de 1967, ou em atos das demais esferas de Governo, a ser utilizada como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais e sob coordenação do órgão responsável pela sua destinação, será identificada por código definido pelos diversos níveis de governo.

Art. 6o O disposto nesta Portaria se aplica aos orçamentos da União, dos Estados e do Distrito Federal para o exercício financeiro de 2000 e seguintes, e aos Municípios a partir do exercício financeiro de 2002, revogando-se a Portaria no 117, de 12 de novembro de 1998, do ex-Ministro do Planejamento e Orçamento, e demais disposições em contrário.

Art. 7o Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

PEDRO PARENTE

## ANEXO

### FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
01 - Legislativa	031 - Ação Legislativa 032 - Controle Externo
02 - Judiciária	061 - Ação Judiciária 062 - Defesa do Interesse Público no Processo Judiciário
03 - Essencial à Justiça	091 - Defesa da Ordem Jurídica 092 - Representação Judicial e Extrajudicial
04 - Administração	121 - Planejamento e Orçamento 122 - Administração Geral 123 - Administração Financeira 124 - Controle Interno 125 - Normatização e Fiscalização 126 - Tecnologia da Informação 127 - Ordenamento Territorial 128 - Formação de Recursos Humanos 129 - Administração de Receitas 130 - Administração de Concessões 131 - Comunicação Social
05 - Defesa Nacional	151 - Defesa Área 152 - Defesa Naval 153 - Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 - Policiamento 182 - Defesa Civil 183 - Informação e Inteligência
07 - Relações Exteriores	211 - Relações Diplomáticas 212 - Cooperação Internacional
08 - Assistência Social	241 - Assistência ao Idoso 242 - Assistência ao Portador de Deficiência 243 - Assistência à Criança e ao Adolescente 244 - Assistência Comunitária
09 - Previdência Social	271 - Previdência Básica 272 - Previdência do Regime Estatutário 273 - Previdência Complementar 274 - Previdência Especial

10 - Saúde	301 - Atenção Básica 302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial 303 - Suporte Profilático e Terapêutico 304 - Vigilância Sanitária 305 - Vigilância Epidemiológica 306 - Alimentação e Nutrição
11 - Trabalho	331 - Proteção e Benefícios ao Trabalhador 332 - Relações de Trabalho 333 - Empregabilidade 334 - Fomento ao Trabalho
12 - Educação	361 - Ensino Fundamental 362 - Ensino Médio 363 - Ensino Profissional 364 - Ensino Superior 365 - Educação Infantil 366 - Educação de Jovens e Adultos 367 - Educação Especial
13 - Cultura	391 - Patrimônio Histórico, Artístico e Arqueológico 392 - Difusão Cultural
14 - Direitos da Cidadania	421 - Custódia e Reintegração Social 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 423 - Assistência aos Povos Indígenas
15 - Urbanismo	451 - Infra-Estrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos
16 - Habitação	481 - Habitação Rural 482 - Habitação Urbana
17 - Saneamento	511 - Saneamento Básico Rural 512 - Saneamento Básico Urbano
18 - Gestão Ambiental	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 545 - Meteorologia
19 - Ciência e Tecnologia	571 - Desenvolvimento Científico 572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia 573 - Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico
20 - Agricultura	601 - Promoção da Produção Vegetal 602 - Promoção da Produção Animal 603 - Defesa Sanitária Vegetal 604 - Defesa Sanitária Animal 605 - Abastecimento 606 - Extensão Rural 607 - Irrigação
21 - Organização Agrária	631 - Reforma Agrária 632 - Colonização
22 - Indústria	661 - Promoção Industrial 662 - Produção Industrial 663 - Mineração 664 - Propriedade Industrial 665 - Normalização e Qualidade
23 - Comércio e Serviços	691 - Promoção Comercial 692 - Comercialização 693 - Comércio Exterior 694 - Serviços Financeiros 695 - Turismo
24 - Comunicações	721 - Comunicações Postais 722 - Telecomunicações
25 - Energia	751 - Conservação de Energia 752 - Energia Elétrica 753 - Petróleo 754 - Alcool
26 - Transporte	781 - Transporte Aéreo 782 - Transporte Rodoviário 783 - Transporte Ferroviário 784 - Transporte Hidroviário 785 - Transportes Especiais
27 - Desporto e Lazer	811 - Desporto de Rendimento 812 - Desporto Comunitário 813 - Lazer
28 - Encargos Especiais	841 - Refinanciamento da Dívida Interna

	842 - Refinanciamento da Dívida Externa
	843 - Serviço da Dívida Interna
	844 - Serviço da Dívida Externa
	845 - Transferências
	846 - Outros Encargos Especiais

**ANEXO V – LEI 9989, de 24/07/2000 – Institui o PPA referente ao período de 2000 a 2003**

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 9.989, DE 21 DE JULHO DE 2000.**

[Mensagem de Veto nº 975](#)

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2000/2003, em cumprimento ao disposto no art. 165, § 1º, da Constituição Federal, na forma dos Anexos I e II.

Parágrafo único. O Anexo III, que acompanha esta Lei, sem caráter normativo, contém as informações complementares relativas aos valores referenciais dos subtítulos das ações vinculadas aos programas nele relacionados.

Art. 2º O Poder Executivo, no prazo de quarenta e cinco dias, ajustará as metas aos valores aprovados pelo Congresso Nacional para cada ação.

Art. 3º As codificações de programas e ações deste Plano serão observadas nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias anuais e nos projetos que os modifiquem.

Art. 4º As prioridades e metas para o ano de 2000, conforme estabelecido no art. 2º da [Lei nº 9.811, de 28 de julho de 1999](#), estão contidas na programação orçamentária da [Lei nº 9.969, de 11 de maio de 2000](#).

Art. 5º A exclusão ou alteração de programas constantes desta Lei ou a inclusão de novo programa serão propostas pelo Poder Executivo por meio de projeto de lei específico, observado o disposto no art. 7º desta Lei.

Parágrafo único. O projeto conterà, no mínimo, na hipótese de:

I – inclusão de programa:

a) diagnóstico sobre a atual situação do problema que se deseja enfrentar ou sobre a demanda da sociedade que se queira atender com o programa proposto;

b) indicação dos recursos que financiarão o programa proposto;

II – alteração ou exclusão de programa, exposição das razões que motivaram a proposta.

Art. 6º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual.

§ 1º O relatório conterá, no mínimo:

I – avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e observados;

II – demonstrativo, por programa e por ação, de forma regionalizada, da execução física e financeira do exercício anterior e a acumulada, distinguindo-se as fontes de recursos oriundas:

a) do orçamento fiscal e da seguridade social;

b) do orçamento de investimentos das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e

c) das demais fontes;

III – demonstrativo, por programa e para cada indicador, do índice alcançado ao término do exercício anterior comparado com o índice final previsto;

IV – avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas físicas e da previsão de custos para cada ação, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias.

§ 2º Para fins do acompanhamento e da fiscalização orçamentária a que se refere o art. 166, § 1º, inciso II, da Constituição Federal, será assegurado, ao órgão responsável, o acesso irrestrito, para fins de consulta, ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual – Sigplan - ou ao que vier a substituí-lo.

Art. 7º A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias e de suas metas, quando envolverem recursos dos orçamentos da União, poderão ocorrer por intermédio da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, alterando-se na mesma proporção o valor do respectivo programa.

Parágrafo único. Fica o Poder Executivo autorizado a:

I – efetuar a alteração de indicadores de programas;

II – incluir, excluir ou alterar outras ações e respectivas metas, exclusivamente nos casos em que tais modificações não envolvam recursos dos orçamentos da União.

III – adequar as metas físicas de ações orçamentárias para compatibilizá-las com as alterações nos seus valores, ou produto, ou unidade de medida respectivos, efetivadas pelas leis orçamentárias anuais e seus créditos adicionais ou por leis que alterem o Plano Plurianual. [\(Inciso incluído pela Lei nº 10.297, de 26.10.2001\)](#)

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 21 de julho de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Edward Joaquim Amadeo Swaalen*

*Martus Tavares*

Obs: Os Anexos de que trata esta Lei estão publicados no Suplemento do D.O. de 24.7.2000



**ANEXO VI – LEI COMPLEMENTAR n° 101, de 04/05/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal**

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI COMPLEMENTAR N° 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.**

Mensagem de veto

Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

**CAPÍTULO I**

**DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I - à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público;

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes;

II - a Estados entende-se considerado o Distrito Federal;

III - a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios e Tribunal de Contas do Município.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

I - ente da Federação: a União, cada Estado, o Distrito Federal e cada Município;

II - empresa controlada: sociedade cuja maioria do capital social com direito a voto pertença, direta ou indiretamente, a ente da Federação;

III - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

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

a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;

b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição.

§ 1º Serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

§ 2º Não serão considerados na receita corrente líquida do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e de Roraima os recursos recebidos da União para atendimento das despesas de que trata o inciso V do § 1º do art. 19.

§ 3º A receita corrente líquida será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades.

## CAPÍTULO II

### DO PLANEJAMENTO

#### Seção I

##### Do Plano Plurianual

Art. 3º (VETADO)

#### Seção II

##### Da Lei de Diretrizes Orçamentárias

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

I - disporá também sobre:

a) equilíbrio entre receitas e despesas;

b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;

c) (VETADO)

d) (VETADO)

e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;

f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

II - (VETADO)

III - (VETADO)

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

§ 4º A mensagem que encaminhar o projeto da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis, e ainda as metas de inflação, para o exercício subsequente.

### Seção III

#### Da Lei Orçamentária Anual

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias, destinada ao:

a) (VETADO)

b) atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

§ 1º Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária anual.

§ 2º O refinanciamento da dívida pública constará separadamente na lei orçamentária e nas de crédito adicional.

§ 3º A atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá superar a variação do índice de preços previsto na lei de diretrizes orçamentárias, ou em legislação específica.

§ 4º É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

§ 5º A lei orçamentária não consignará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro que não esteja previsto no plano plurianual ou em lei que autorize a sua inclusão, conforme disposto no § 1º do art. 167 da Constituição.

§ 6º Integrarão as despesas da União, e serão incluídas na lei orçamentária, as do Banco Central do Brasil relativas a pessoal e encargos sociais, custeio administrativo, inclusive os destinados a benefícios e assistência aos servidores, e a investimentos.

§ 7º (VETADO)

Art. 6º (VETADO)

Art. 7º O resultado do Banco Central do Brasil, apurado após a constituição ou reversão de reservas, constitui receita do Tesouro Nacional, e será transferido até o décimo dia útil subsequente à aprovação dos balanços semestrais.

§ 1º O resultado negativo constituirá obrigação do Tesouro para com o Banco Central do Brasil e será consignado em dotação específica no orçamento.

§ 2º O impacto e o custo fiscal das operações realizadas pelo Banco Central do Brasil serão demonstrados trimestralmente, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias da União.

§ 3º Os balanços trimestrais do Banco Central do Brasil conterão notas explicativas sobre os custos da remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional e da manutenção das reservas cambiais e a rentabilidade de sua carteira de títulos, destacando os de emissão da União.

#### Seção IV

##### Da Execução Orçamentária e do Cumprimento das Metas

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea *c* do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Art. 10. A execução orçamentária e financeira identificará os beneficiários de pagamento de sentenças judiciais, por meio de sistema de contabilidade e administração financeira, para fins de observância da ordem cronológica determinada no art. 100 da Constituição.

## CAPÍTULO III

### DA RECEITA PÚBLICA

#### Seção I

##### Da Previsão e da Arrecadação

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no *caput*, no que se refere aos impostos.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

§ 1º Reestimativa de receita por parte do Poder Legislativo só será admitida se comprovado erro ou omissão de ordem técnica ou legal.

§ 2º O montante previsto para as receitas de operações de crédito não poderá ser superior ao das despesas de capital constantes do projeto de lei orçamentária.

§ 3º O Poder Executivo de cada ente colocará à disposição dos demais Poderes e do Ministério Público, no mínimo trinta dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias, os estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, inclusive da corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo.

Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

#### Seção II

##### Da Renúncia de Receita

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

## CAPÍTULO IV

### DA DESPESA PÚBLICA

#### Seção I

##### Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

#### Subseção I

#### Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

#### Seção II

#### Das Despesas com Pessoal

#### Subseção I

#### Definições e Limites

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.



§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;

II - relativas a incentivos à demissão voluntária;

III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;

IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;

V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro.

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

§ 1º Nos Poderes Legislativo e Judiciário de cada esfera, os limites serão repartidos entre seus órgãos de forma proporcional à média das despesas com pessoal, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 2º Para efeito deste artigo entende-se como órgão:

I - o Ministério Público;

II- no Poder Legislativo:

a) Federal, as respectivas Casas e o Tribunal de Contas da União;

b) Estadual, a Assembléia Legislativa e os Tribunais de Contas;

c) do Distrito Federal, a Câmara Legislativa e o Tribunal de Contas do Distrito Federal;

d) Municipal, a Câmara de Vereadores e o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

III - no Poder Judiciário:

a) Federal, os tribunais referidos no art. 92 da Constituição;

b) Estadual, o Tribunal de Justiça e outros, quando houver.

§ 3º Os limites para as despesas com pessoal do Poder Judiciário, a cargo da União por força do inciso XIII do art. 21 da Constituição, serão estabelecidos mediante aplicação da regra do § 1º.

§ 4º Nos Estados em que houver Tribunal de Contas dos Municípios, os percentuais definidos nas alíneas *a* e *c* do inciso II do *caput* serão, respectivamente, acrescidos e reduzidos em 0,4% (quatro décimos por cento).

§ 5º Para os fins previstos no art. 168 da Constituição, a entrega dos recursos financeiros correspondentes à despesa total com pessoal por Poder e órgão será a resultante da aplicação dos percentuais definidos neste artigo, ou aqueles fixados na lei de diretrizes orçamentárias.

§ 6º (VETADO)

## Subseção II

### Do Controle da Despesa Total com Pessoal

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de

ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

### Seção III

#### Das Despesas com a Seguridade Social

Art. 24. Nenhum benefício ou serviço relativo à seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a indicação da fonte de custeio total, nos termos do § 5º do art. 195 da Constituição, atendidas ainda as exigências do art. 17.

§ 1º É dispensada da compensação referida no art. 17 o aumento de despesa decorrente de:

I - concessão de benefício a quem satisfaça as condições de habilitação prevista na legislação pertinente;

II - expansão quantitativa do atendimento e dos serviços prestados;

III - reajustamento de valor do benefício ou serviço, a fim de preservar o seu valor real.

§ 2º O disposto neste artigo aplica-se a benefício ou serviço de saúde, previdência e assistência social, inclusive os destinados aos servidores públicos e militares, ativos e inativos, e aos pensionistas.

## CAPÍTULO V

### DAS TRANSFERÊNCIAS VOLUNTÁRIAS

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

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

I - existência de dotação específica;

II - (VETADO)

III - observância do disposto no inciso X do art. 167 da Constituição;

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

a) que se acha em dia quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor, bem como quanto à prestação de contas de recursos anteriormente dele recebidos;

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde;

c) observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição em Restos a Pagar e de despesa total com pessoal;

d) previsão orçamentária de contrapartida.

§ 2º É vedada a utilização de recursos transferidos em finalidade diversa da pactuada.

§ 3º Para fins da aplicação das sanções de suspensão de transferências voluntárias constantes desta Lei Complementar, excetuam-se aquelas relativas a ações de educação, saúde e assistência social.

## CAPÍTULO VI

### DA DESTINAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS PARA O SETOR PRIVADO

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípuas, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

Art. 27. Na concessão de crédito por ente da Federação a pessoa física, ou jurídica que não esteja sob seu controle direto ou indireto, os encargos financeiros, comissões e despesas congêneres não serão inferiores aos definidos em lei ou ao custo de captação.

Parágrafo único. Dependem de autorização em lei específica as prorrogações e composições de dívidas decorrentes de operações de crédito, bem como a concessão de empréstimos ou financiamentos em desacordo com o *caput*, sendo o subsídio correspondente consignado na lei orçamentária.

Art. 28. Salvo mediante lei específica, não poderão ser utilizados recursos públicos, inclusive de operações de crédito, para socorrer instituições do Sistema Financeiro Nacional, ainda que mediante a concessão de empréstimos de recuperação ou financiamentos para mudança de controle acionário.

§ 1º A prevenção de insolvência e outros riscos ficará a cargo de fundos, e outros mecanismos, constituídos pelas instituições do Sistema Financeiro Nacional, na forma da lei.

§ 2º O disposto no *caput* não proíbe o Banco Central do Brasil de conceder às instituições financeiras operações de redesconto e de empréstimos de prazo inferior a trezentos e sessenta dias.

## CAPÍTULO VII

### DA DÍVIDA E DO ENDIVIDAMENTO

#### Seção I

##### Definições Básicas

Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

§ 1º Equipara-se a operação de crédito a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da Federação, sem prejuízo do cumprimento das exigências dos arts. 15 e 16.

§ 2º Será incluída na dívida pública consolidada da União a relativa à emissão de títulos de responsabilidade do Banco Central do Brasil.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento.

§ 4º O refinanciamento do principal da dívida mobiliária não excederá, ao término de cada exercício financeiro, o montante do final do exercício anterior, somado ao das operações de crédito autorizadas no orçamento para este efeito e efetivamente realizadas, acrescido de atualização monetária.

#### Seção II

## Dos Limites da Dívida Pública e das Operações de Crédito

Art. 30. No prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao:

I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo;

II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo.

§ 1º As propostas referidas nos incisos I e II do *caput* e suas alterações conterão:

I - demonstração de que os limites e condições guardam coerência com as normas estabelecidas nesta Lei Complementar e com os objetivos da política fiscal;

II - estimativas do impacto da aplicação dos limites a cada uma das três esferas de governo;

III - razões de eventual proposição de limites diferenciados por esfera de governo;

IV - metodologia de apuração dos resultados primário e nominal.

§ 2º As propostas mencionadas nos incisos I e II do *caput* também poderão ser apresentadas em termos de dívida líquida, evidenciando a forma e a metodologia de sua apuração.

§ 3º Os limites de que tratam os incisos I e II do *caput* serão fixados em percentual da receita corrente líquida para cada esfera de governo e aplicados igualmente a todos os entes da Federação que a integrem, constituindo, para cada um deles, limites máximos.

§ 4º Para fins de verificação do atendimento do limite, a apuração do montante da dívida consolidada será efetuada ao final de cada quadrimestre.

§ 5º No prazo previsto no art. 5º, o Presidente da República enviará ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional, conforme o caso, proposta de manutenção ou alteração dos limites e condições previstos nos incisos I e II do *caput*.

§ 6º Sempre que alterados os fundamentos das propostas de que trata este artigo, em razão de instabilidade econômica ou alterações nas políticas monetária ou cambial, o Presidente da República poderá encaminhar ao Senado Federal ou ao Congresso Nacional solicitação de revisão dos limites.

§ 7º Os precatórios judiciais não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos integram a dívida consolidada, para fins de aplicação dos limites.

### Seção III

#### Da Recondição da Dívida aos Limites

Art. 31. Se a dívida consolidada de um ente da Federação ultrapassar o respectivo limite ao final de um quadrimestre, deverá ser a ele reconduzida até o término dos três subseqüentes, reduzindo o excedente em pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) no primeiro.

§ 1º Enquanto perdurar o excesso, o ente que nele houver incorrido:

I - estará proibido de realizar operação de crédito interna ou externa, inclusive por antecipação de receita, ressalvado o refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária;

II - obterá resultado primário necessário à recondução da dívida ao limite, promovendo, entre outras medidas, limitação de empenho, na forma do art. 9º.

§ 2º Vencido o prazo para retorno da dívida ao limite, e enquanto perdurar o excesso, o ente ficará também impedido de receber transferências voluntárias da União ou do Estado.

§ 3º As restrições do § 1º aplicam-se imediatamente se o montante da dívida exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato do Chefe do Poder Executivo.

§ 4º O Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária.

§ 5º As normas deste artigo serão observadas nos casos de descumprimento dos limites da dívida mobiliária e das operações de crédito internas e externas.

#### Seção IV

##### Das Operações de Crédito

##### Subseção I

##### Da Contratação

Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições:

I - existência de prévia e expressa autorização para a contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica;

II - inclusão no orçamento ou em créditos adicionais dos recursos provenientes da operação, exceto no caso de operações por antecipação de receita;

III - observância dos limites e condições fixados pelo Senado Federal;

IV - autorização específica do Senado Federal, quando se tratar de operação de crédito externo;

V - atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição;



VI - observância das demais restrições estabelecidas nesta Lei Complementar.

§ 2º As operações relativas à dívida mobiliária federal autorizadas, no texto da lei orçamentária ou de créditos adicionais, serão objeto de processo simplificado que atenda às suas especificidades.

§ 3º Para fins do disposto no inciso V do § 1º, considerar-se-á, em cada exercício financeiro, o total dos recursos de operações de crédito nele ingressados e o das despesas de capital executadas, observado o seguinte:

I - não serão computadas nas despesas de capital as realizadas sob a forma de empréstimo ou financiamento a contribuinte, com o intuito de promover incentivo fiscal, tendo por base tributo de competência do ente da Federação, se resultar a diminuição, direta ou indireta, do ônus deste;

II - se o empréstimo ou financiamento a que se refere o inciso I for concedido por instituição financeira controlada pelo ente da Federação, o valor da operação será deduzido das despesas de capital;

III - (VETADO)

§ 4º Sem prejuízo das atribuições próprias do Senado Federal e do Banco Central do Brasil, o Ministério da Fazenda efetuará o registro eletrônico centralizado e atualizado das dívidas públicas interna e externa, garantido o acesso público às informações, que incluirão:

I - encargos e condições de contratação;

II - saldos atualizados e limites relativos às dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

§ 5º Os contratos de operação de crédito externo não conterão cláusula que importe na compensação automática de débitos e créditos.

Art. 33. A instituição financeira que contratar operação de crédito com ente da Federação, exceto quando relativa à dívida mobiliária ou à externa, deverá exigir comprovação de que a operação atende às condições e limites estabelecidos.

§ 1º A operação realizada com infração do disposto nesta Lei Complementar será considerada nula, procedendo-se ao seu cancelamento, mediante a devolução do principal, vedados o pagamento de juros e demais encargos financeiros.

§ 2º Se a devolução não for efetuada no exercício de ingresso dos recursos, será consignada reserva específica na lei orçamentária para o exercício seguinte.

§ 3º Enquanto não efetuado o cancelamento, a amortização, ou constituída a reserva, aplicam-se as sanções previstas nos incisos do § 3º do art. 23.

§ 4º Também se constituirá reserva, no montante equivalente ao excesso, se não atendido o disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, consideradas as disposições do § 3º do art. 32.

## Subseção II

### Das Vedações

Art. 34. O Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar.

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

§ 1º Excetuam-se da vedação a que se refere o *caput* as operações entre instituição financeira estatal e outro ente da Federação, inclusive suas entidades da administração indireta, que não se destinem a:

I - financiar, direta ou indiretamente, despesas correntes;

II - refinarciar dívidas não contraídas junto à própria instituição concedente.

§ 2º O disposto no *caput* não impede Estados e Municípios de comprar títulos da dívida da União como aplicação de suas disponibilidades.

Art. 36. É proibida a operação de crédito entre uma instituição financeira estatal e o ente da Federação que a controle, na qualidade de beneficiário do empréstimo.

Parágrafo único. O disposto no *caput* não proíbe instituição financeira controlada de adquirir, no mercado, títulos da dívida pública para atender investimento de seus clientes, ou títulos da dívida de emissão da União para aplicação de recursos próprios.

Art. 37. Equiparam-se a operações de crédito e estão vedados:

I - captação de recursos a título de antecipação de receita de tributo ou contribuição cujo fato gerador ainda não tenha ocorrido, sem prejuízo do disposto no § 7º do art. 150 da Constituição;

II - recebimento antecipado de valores de empresa em que o Poder Público detenha, direta ou indiretamente, a maioria do capital social com direito a voto, salvo lucros e dividendos, na forma da legislação;

III - assunção direta de compromisso, confissão de dívida ou operação assemelhada, com fornecedor de bens, mercadorias ou serviços, mediante emissão, aceite ou aval de título de crédito, não se aplicando esta vedação a empresas estatais dependentes;

IV - assunção de obrigação, sem autorização orçamentária, com fornecedores para pagamento a *posteriori* de bens e serviços.

### Subseção III

#### Das Operações de Crédito por Antecipação de Receita Orçamentária

Art. 38. A operação de crédito por antecipação de receita destina-se a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro e cumprirá as exigências mencionadas no art. 32 e mais as seguintes:

I - realizar-se-á somente a partir do décimo dia do início do exercício;

II - deverá ser liquidada, com juros e outros encargos incidentes, até o dia dez de dezembro de cada ano;

III - não será autorizada se forem cobrados outros encargos que não a taxa de juros da operação, obrigatoriamente prefixada ou indexada à taxa básica financeira, ou à que vier a esta substituir;

IV - estará proibida:

a) enquanto existir operação anterior da mesma natureza não integralmente resgatada;

b) no último ano de mandato do Presidente, Governador ou Prefeito Municipal.

§ 1º As operações de que trata este artigo não serão computadas para efeito do que dispõe o inciso III do art. 167 da Constituição, desde que liquidadas no prazo definido no inciso II do *caput*.

§ 2º As operações de crédito por antecipação de receita realizadas por Estados ou Municípios serão efetuadas mediante abertura de crédito junto à instituição financeira vencedora em processo competitivo eletrônico promovido pelo Banco Central do Brasil.

§ 3º O Banco Central do Brasil manterá sistema de acompanhamento e controle do saldo do crédito aberto e, no caso de inobservância dos limites, aplicará as sanções cabíveis à instituição credora.

#### Subseção IV

##### Das Operações com o Banco Central do Brasil

Art. 39. Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes:

I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo;

II - permuta, ainda que temporária, por intermédio de instituição financeira ou não, de título da dívida de ente da Federação por título da dívida pública federal, bem como a operação de compra e venda, a termo, daquele título, cujo efeito final seja semelhante à permuta;

III - concessão de garantia.

§ 1º O disposto no inciso II, *in fine*, não se aplica ao estoque de Letras do Banco Central do Brasil, Série Especial, existente na carteira das instituições financeiras, que pode ser refinanciado mediante novas operações de venda a termo.

§ 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União para refinanciar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira.

§ 3º A operação mencionada no § 2º deverá ser realizada à taxa média e condições alcançadas no dia, em leilão público.

§ 4º É vedado ao Tesouro Nacional adquirir títulos da dívida pública federal existentes na carteira do Banco Central do Brasil, ainda que com cláusula de reversão, salvo para reduzir a dívida mobiliária.

#### Seção V

##### Da Garantia e da Contragarantia

Art. 40. Os entes poderão conceder garantia em operações de crédito internas ou externas, observados o disposto neste artigo, as normas do art. 32 e, no caso da União, também os limites e as condições estabelecidos pelo Senado Federal.

§ 1º A garantia estará condicionada ao oferecimento de contragarantia, em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida, e à adimplência da entidade que a pleitear relativamente a suas obrigações junto ao garantidor e às entidades por este controladas, observado o seguinte:

I - não será exigida contragarantia de órgãos e entidades do próprio ente;

II - a contragarantia exigida pela União a Estado ou Município, ou pelos Estados aos Municípios, poderá consistir na vinculação de receitas tributárias diretamente arrecadadas e provenientes de transferências constitucionais, com outorga de poderes ao garantidor para retê-las e empregar o respectivo valor na liquidação da dívida vencida.

§ 2º No caso de operação de crédito junto a organismo financeiro internacional, ou a instituição federal de crédito e fomento para o repasse de recursos externos, a União só prestará garantia a ente que atenda, além do disposto no § 1º, as exigências legais para o recebimento de transferências voluntárias.

§ 3º (VETADO)

§ 4º (VETADO)

§ 5º É nula a garantia concedida acima dos limites fixados pelo Senado Federal.

§ 6º É vedado às entidades da administração indireta, inclusive suas empresas controladas e subsidiárias, conceder garantia, ainda que com recursos de fundos.

§ 7º O disposto no § 6º não se aplica à concessão de garantia por:

I - empresa controlada a subsidiária ou controlada sua, nem à prestação de contragarantia nas mesmas condições;

II - instituição financeira a empresa nacional, nos termos da lei.

§ 8º Excetua-se do disposto neste artigo a garantia prestada:

I - por instituições financeiras estatais, que se submeterão às normas aplicáveis às instituições financeiras privadas, de acordo com a legislação pertinente;

II - pela União, na forma de lei federal, a empresas de natureza financeira por ela controladas, direta e indiretamente, quanto às operações de seguro de crédito à exportação.

§ 9º Quando honrarem dívida de outro ente, em razão de garantia prestada, a União e os Estados poderão condicionar as transferências constitucionais ao ressarcimento daquele pagamento.

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida.

## Dos Restos a Pagar

Art. 41. (VETADO)

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

## CAPÍTULO VIII

### DA GESTÃO PATRIMONIAL

#### Seção I

##### Das Disponibilidades de Caixa

Art. 43. As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o § 3º do art. 164 da Constituição.

§ 1º As disponibilidades de caixa dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos, ainda que vinculadas a fundos específicos a que se referem os arts. 249 e 250 da Constituição, ficarão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

§ 2º É vedada a aplicação das disponibilidades de que trata o § 1º em:

I - títulos da dívida pública estadual e municipal, bem como em ações e outros papéis relativos às empresas controladas pelo respectivo ente da Federação;

II - empréstimos, de qualquer natureza, aos segurados e ao Poder Público, inclusive a suas empresas controladas.

#### Seção II

##### Da Preservação do Patrimônio Público

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

Art. 46. É nulo de pleno direito ato de desapropriação de imóvel urbano expedido sem o atendimento do disposto no § 3º do art. 182 da Constituição, ou prévio depósito judicial do valor da indenização.

### Seção III

#### Das Empresas Controladas pelo Setor Público

Art. 47. A empresa controlada que firmar contrato de gestão em que se estabeleçam objetivos e metas de desempenho, na forma da lei, disporá de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, sem prejuízo do disposto no inciso II do § 5º do art. 165 da Constituição.

Parágrafo único. A empresa controlada incluirá em seus balanços trimestrais nota explicativa em que informará:

I - fornecimento de bens e serviços ao controlador, com respectivos preços e condições, comparando-os com os praticados no mercado;

II - recursos recebidos do controlador, a qualquer título, especificando valor, fonte e destinação;

III - venda de bens, prestação de serviços ou concessão de empréstimos e financiamentos com preços, taxas, prazos ou condições diferentes dos vigentes no mercado.

## CAPÍTULO IX

### DA TRANSPARÊNCIA, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

#### Seção I

##### Da Transparência da Gestão Fiscal

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circunstanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício.

#### Seção II

##### Da Escrituração e Consolidação das Contas

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II - a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

IV - as receitas e despesas previdenciárias serão apresentadas em demonstrativos financeiros e orçamentários específicos;

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;

VI - a demonstração das variações patrimoniais dará destaque à origem e ao destino dos recursos provenientes da alienação de ativos.

§ 1º No caso das demonstrações conjuntas, excluir-se-ão as operações intragovernamentais.

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

§ 3º A Administração Pública manterá sistema de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Art. 51. O Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

§ 1º Os Estados e os Municípios encaminharão suas contas ao Poder Executivo da União nos seguintes prazos:

I - Municípios, com cópia para o Poder Executivo do respectivo Estado, até trinta de abril;

II - Estados, até trinta e um de maio.

§ 2º O descumprimento dos prazos previstos neste artigo impedirá, até que a situação seja regularizada, que o ente da Federação receba transferências voluntárias e contrate operações de crédito, exceto as destinadas ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária.

### Seção III

#### Do Relatório Resumido da Execução Orçamentária

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2º, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;



II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

#### Seção IV

##### Do Relatório de Gestão Fiscal

Art. 54. Ao final de cada quadrimestre será emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 Relatório de Gestão Fiscal, assinado pelo:

I - Chefe do Poder Executivo;

II - Presidente e demais membros da Mesa Diretora ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Legislativo;

III - Presidente de Tribunal e demais membros de Conselho de Administração ou órgão decisório equivalente, conforme regimentos internos dos órgãos do Poder Judiciário;

IV - Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados.

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20.

Art. 55. O relatório conterá:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

- a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;
- b) dívidas consolidada e mobiliária;
- c) concessão de garantias;
- d) operações de crédito, inclusive por antecipação de receita;
- e) despesas de que trata o inciso II do art. 4º;

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites;

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

- a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;
- b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:
  - 1) liquidadas;
  - 2) empenhadas e não liquidadas, inscritas por atenderem a uma das condições do inciso II do art. 41;
  - 3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

4) não inscritas por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados;

c) do cumprimento do disposto no inciso II e na alínea *b* do inciso IV do art. 38.

§ 1º O relatório dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos II, III e IV do art. 54 conterá apenas as informações relativas à alínea *a* do inciso I, e os documentos referidos nos incisos II e III.

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

§ 3º O descumprimento do prazo a que se refere o § 2º sujeita o ente à sanção prevista no § 2º do art. 51.

§ 4º Os relatórios referidos nos arts. 52 e 54 deverão ser elaborados de forma padronizada, segundo modelos que poderão ser atualizados pelo conselho de que trata o art. 67.

## Seção V

### Das Prestações de Contas

Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

§ 1º As contas do Poder Judiciário serão apresentadas no âmbito:

I - da União, pelos Presidentes do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores, consolidando as dos respectivos tribunais;

II - dos Estados, pelos Presidentes dos Tribunais de Justiça, consolidando as dos demais tribunais.

§ 2º O parecer sobre as contas dos Tribunais de Contas será proferido no prazo previsto no art. 57 pela comissão mista permanente referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente das Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 3º Será dada ampla divulgação dos resultados da apreciação das contas, julgadas ou tomadas.

Art. 57. Os Tribunais de Contas emitirão parecer prévio conclusivo sobre as contas no prazo de sessenta dias do recebimento, se outro não estiver estabelecido nas constituições estaduais ou nas leis orgânicas municipais.

§ 1º No caso de Municípios que não sejam capitais e que tenham menos de duzentos mil habitantes o prazo será de cento e oitenta dias.

§ 2º Os Tribunais de Contas não entrarão em recesso enquanto existirem contas de Poder, ou órgão referido no art. 20, pendentes de parecer prévio.

Art. 58. A prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições.

## Seção VI

### Da Fiscalização da Gestão Fiscal

Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;

II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;

III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;

IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;

VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.

§ 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20.

§ 3º O Tribunal de Contas da União acompanhará o cumprimento do disposto nos §§ 2º, 3º e 4º do art. 39.

## CAPÍTULO X

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 60. Lei estadual ou municipal poderá fixar limites inferiores àqueles previstos nesta Lei Complementar para as dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantias.

Art. 61. Os títulos da dívida pública, desde que devidamente escriturados em sistema centralizado de liquidação e custódia, poderão ser oferecidos em caução para garantia de empréstimos, ou em outras transações previstas em lei, pelo seu valor econômico, conforme definido pelo Ministério da Fazenda.

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;

II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Art. 63. É facultado aos Municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes optar por:

I - aplicar o disposto no art. 22 e no § 4º do art. 30 ao final do semestre;

II - divulgar semestralmente:

a) (VETADO)

b) o Relatório de Gestão Fiscal;

c) os demonstrativos de que trata o art. 53;

III - elaborar o Anexo de Política Fiscal do plano plurianual, o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais da lei de diretrizes orçamentárias e o anexo de que trata o inciso I do art. 5º a partir do quinto exercício seguinte ao da publicação desta Lei Complementar.

§ 1º A divulgação dos relatórios e demonstrativos deverá ser realizada em até trinta dias após o encerramento do semestre.

§ 2º Se ultrapassados os limites relativos à despesa total com pessoal ou à dívida consolidada, enquanto perdurar esta situação, o Município ficará sujeito aos mesmos prazos de verificação e de retorno ao limite definidos para os demais entes.

Art. 64. A União prestará assistência técnica e cooperação financeira aos Municípios para a modernização das respectivas administrações tributária, financeira, patrimonial e previdenciária, com vistas ao cumprimento das normas desta Lei Complementar.

§ 1º A assistência técnica consistirá no treinamento e desenvolvimento de recursos humanos e na transferência de tecnologia, bem como no apoio à divulgação dos instrumentos de que trata o art. 48 em meio eletrônico de amplo acesso público.

§ 2º A cooperação financeira compreenderá a doação de bens e valores, o financiamento por intermédio das instituições financeiras federais e o repasse de recursos oriundos de operações externas.

Art. 65. Na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional, no caso da União, ou pelas Assembléias Legislativas, na hipótese dos Estados e Municípios, enquanto perdurar a situação:

I - serão suspensas a contagem dos prazos e as disposições estabelecidas nos arts. 23 , 31 e 70;

II - serão dispensados o atingimento dos resultados fiscais e a limitação de empenho prevista no art. 9º.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto no *caput* no caso de estado de defesa ou de sítio, decretado na forma da Constituição.

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres.

§ 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

§ 2º A taxa de variação será aquela apurada pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística ou outro órgão que vier a substituí-la, adotada a mesma metodologia para apuração dos PIB nacional, estadual e regional.

§ 3º Na hipótese do *caput*, continuarão a ser adotadas as medidas previstas no art. 22.

§ 4º Na hipótese de se verificarem mudanças drásticas na condução das políticas monetária e cambial, reconhecidas pelo Senado Federal, o prazo referido no *caput* do art. 31 poderá ser ampliado em até quatro quadrimestres.

Art. 67. O acompanhamento e a avaliação, de forma permanente, da política e da operacionalidade da gestão fiscal serão realizados por conselho de gestão fiscal, constituído por representantes de todos os Poderes e esferas de Governo, do Ministério Público e de entidades técnicas representativas da sociedade, visando a:

I - harmonização e coordenação entre os entes da Federação;

II - disseminação de práticas que resultem em maior eficiência na alocação e execução do gasto público, na arrecadação de receitas, no controle do endividamento e na transparência da gestão fiscal;

III - adoção de normas de consolidação das contas públicas, padronização das prestações de contas e dos relatórios e demonstrativos de gestão fiscal de que trata esta Lei Complementar, normas e padrões mais simples para os pequenos Municípios, bem como outros, necessários ao controle social;

IV - divulgação de análises, estudos e diagnósticos.

§ 1º O conselho a que se refere o *caput* instituirá formas de premiação e reconhecimento público aos titulares de Poder que alcançarem resultados meritórios em suas políticas de desenvolvimento social, conjugados com a prática de uma gestão fiscal pautada pelas normas desta Lei Complementar.

§ 2º Lei disporá sobre a composição e a forma de funcionamento do conselho.

Art. 68. Na forma do art. 250 da Constituição, é criado o Fundo do Regime Geral de Previdência Social, vinculado ao Ministério da Previdência e Assistência Social, com a finalidade de prover recursos para o pagamento dos benefícios do regime geral da previdência social.

§ 1º O Fundo será constituído de:

I - bens móveis e imóveis, valores e rendas do Instituto Nacional do Seguro Social não utilizados na operacionalização deste;

II - bens e direitos que, a qualquer título, lhe sejam adjudicados ou que lhe vierem a ser vinculados por força de lei;

III - receita das contribuições sociais para a seguridade social, previstas na alínea *a* do inciso I e no inciso II do art. 195 da Constituição;

IV - produto da liquidação de bens e ativos de pessoa física ou jurídica em débito com a Previdência Social;

V - resultado da aplicação financeira de seus ativos;

VI - recursos provenientes do orçamento da União.

§ 2º O Fundo será gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social, na forma da lei.

Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Art. 70. O Poder ou órgão referido no art. 20 cuja despesa total com pessoal no exercício anterior ao da publicação desta Lei Complementar estiver acima dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 deverá enquadrar-se no respectivo limite em até dois exercícios, eliminando o excesso, gradualmente, à razão de, pelo menos, 50% a.a. (cinquenta por cento ao ano), mediante a adoção, entre outras, das medidas previstas nos arts. 22 e 23.

Parágrafo único. A inobservância do disposto no *caput*, no prazo fixado, sujeita o ente às sanções previstas no § 3º do art. 23.

Art. 71. Ressalvada a hipótese do inciso X do art. 37 da Constituição, até o término do terceiro exercício financeiro seguinte à entrada em vigor desta Lei Complementar, a despesa total com pessoal dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não ultrapassará, em percentual da receita corrente líquida, a despesa verificada no exercício imediatamente anterior, acrescida de até 10% (dez por cento), se esta for inferior ao limite definido na forma do art. 20.

Art. 72. A despesa com serviços de terceiros dos Poderes e órgãos referidos no art. 20 não poderá exceder, em percentual da receita corrente líquida, a do exercício anterior à entrada em vigor desta Lei Complementar, até o término do terceiro exercício seguinte.

Art. 73. As infrações dos dispositivos desta Lei Complementar serão punidas segundo o [Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940](#) (Código Penal); a [Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950](#); o [Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967](#); a [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#); e demais normas da legislação pertinente.

Art. 74. Esta Lei Complementar entra em vigor na data da sua publicação.

Art. 75. Revoga-se a [Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999](#).

Brasília, 4 de maio de 2000; 179º da Independência e 112º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

*Pedro Malan*

*Martus Tavares*

**ANEXO VII – LEI n° 10180, de 06/02/2001 – Lei que institui o sistema de planejamento e orçamento federal**

**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI N° 10.180, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2001.**

Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

Faço saber que o Presidente da República adotou a Medida Provisória n° 2.112-88, de 2001, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Antonio Carlos Magalhães, Presidente, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

**TÍTULO I**

**DA ORGANIZAÇÃO SISTÊMICA**

**CAPÍTULO ÚNICO**

**DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

Art. 1º Serão organizadas sob a forma de sistemas as atividades de planejamento e de orçamento federal, de administração financeira federal, de contabilidade federal e de controle interno do Poder Executivo Federal.

**TÍTULO II**

**DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO E DE ORÇAMENTO FEDERAL**

**CAPÍTULO I**

**DAS FINALIDADES**

Art. 2º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal tem por finalidade:

I - formular o planejamento estratégico nacional;

II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;

III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;

IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;



V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando a compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

## CAPÍTULO II

### DA ORGANIZAÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 3º O Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal compreende as atividades de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos, e de realização de estudos e pesquisas sócio-econômicas.

Art. 4º Integram o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal:

I - o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, como órgão central;

II - órgãos setoriais;

III - órgãos específicos.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos específicos são aqueles vinculados ou subordinados ao órgão central do Sistema, cuja missão está voltada para as atividades de planejamento e orçamento.

§ 3º Os órgãos setoriais e específicos ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

§ 4º As unidades de planejamento e orçamento das entidades vinculadas ou subordinadas aos Ministérios e órgãos setoriais ficam sujeitas à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central e também, no que couber, do respectivo órgão setorial.

§ 5º O órgão setorial da Casa Civil da Presidência da República tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República, ressalvados outros determinados em legislação específica.

Art. 5º Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes, as unidades responsáveis pelos seus orçamentos ficam sujeitas à orientação normativa do órgão central do Sistema.

Art. 6º Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros Poderes e órgãos da Administração Pública Federal, os órgãos integrantes do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal e as unidades responsáveis pelo planejamento e orçamento dos demais Poderes realizarão o acompanhamento e a avaliação dos planos e programas respectivos.

#### Seção I

##### Do Planejamento Federal

Art. 7º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais, para efeito do disposto no inciso VIII, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

## Seção II

### Do Orçamento Federal

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo.

### TÍTULO III

#### DO SISTEMA DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA FEDERAL

##### CAPÍTULO I DAS FINALIDADES

Art. 9º O Sistema de Administração Financeira Federal visa ao equilíbrio financeiro do Governo Federal, dentro dos limites da receita e despesa públicas.

##### CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 10. O Sistema de Administração Financeira Federal compreende as atividades de programação financeira da União, de administração de direitos e haveres, garantias e obrigações de responsabilidade do Tesouro Nacional e de orientação técnico-normativa referente à execução orçamentária e financeira.

Art. 11. Integram o Sistema de Administração Financeira Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de programação financeira dos Ministérios, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Art. 12. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Administração Financeira Federal:

I - zelar pelo equilíbrio financeiro do Tesouro Nacional;

II - administrar os haveres financeiros e mobiliários do Tesouro Nacional;

III - elaborar a programação financeira do Tesouro Nacional, gerenciar a Conta Única do Tesouro Nacional e subsidiar a formulação da política de financiamento da despesa pública;

IV - gerir a dívida pública mobiliária federal e a dívida externa de responsabilidade do Tesouro Nacional;

V - controlar a dívida decorrente de operações de crédito de responsabilidade, direta e indireta, do Tesouro Nacional;

VI - administrar as operações de crédito sob a responsabilidade do Tesouro Nacional;

VII - manter controle dos compromissos que onerem, direta ou indiretamente, a União junto a entidades ou organismos internacionais;

VIII - editar normas sobre a programação financeira e a execução orçamentária e financeira, bem como promover o acompanhamento, a sistematização e a padronização da execução da despesa pública;

IX - promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de administração e programação financeira.

Art. 13. Subordinam-se tecnicamente à Secretaria do Tesouro Nacional os representantes do Tesouro Nacional nos conselhos fiscais, ou órgãos equivalentes das entidades da administração indireta, controladas direta ou indiretamente pela União.

Parágrafo único. Os representantes do Tesouro Nacional nos conselhos fiscais deverão ser, preferencialmente, servidores integrantes da carreira Finanças e Controle que não estejam em exercício nas áreas de controle interno no ministério ou órgão equivalente ao qual a entidade esteja vinculada.

## TÍTULO IV

### DO SISTEMA DE CONTABILIDADE FEDERAL

#### CAPÍTULO I DAS FINALIDADES

Art. 14. O Sistema de Contabilidade Federal visa a evidenciar a situação orçamentária, financeira e patrimonial da União.

Art. 15. O Sistema de Contabilidade Federal tem por finalidade registrar os atos e fatos relacionados com a administração orçamentária, financeira e patrimonial da União e evidenciar:

I - as operações realizadas pelos órgãos ou entidades governamentais e os seus efeitos sobre a estrutura do patrimônio da União;

II - os recursos dos orçamentos vigentes, as alterações decorrentes de créditos adicionais, as receitas prevista e arrecadada, a despesa empenhada, liquidada e paga à conta desses recursos e as respectivas disponibilidades;

III - perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados;

IV - a situação patrimonial do ente público e suas variações;

V - os custos dos programas e das unidades da Administração Pública Federal;

VI - a aplicação dos recursos da União, por unidade da Federação beneficiada;

VII - a renúncia de receitas de órgãos e entidades federais.

Parágrafo único. As operações de que resultem débitos e créditos de natureza financeira não compreendidas na execução orçamentária serão, também, objeto de registro, individualização e controle contábil.

#### CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 16. O Sistema de Contabilidade Federal compreende as atividades de registro, de tratamento e de controle das operações relativas à administração orçamentária, financeira e patrimonial da União, com vistas à elaboração de demonstrações contábeis.

Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:

I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

§ 1º Os órgãos setoriais são as unidades de gestão interna dos Ministérios e da Advocacia-Geral da União.

§ 2º O órgão de controle interno da Casa Civil exercerá também as atividades de órgão setorial contábil de todos os órgãos integrantes da Presidência da República, da Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica.

§ 3º Os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Art. 18. Compete às unidades responsáveis pelas atividades do Sistema de Contabilidade Federal:

I - manter e aprimorar o Plano de Contas Único da União;

II - estabelecer normas e procedimentos para o adequado registro contábil dos atos e dos fatos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal;

III - com base em apurações de atos e fatos inquinados de ilegais ou irregulares, efetuar os registros pertinentes e adotar as providências necessárias à responsabilização do agente, comunicando o fato à autoridade a quem o responsável esteja subordinado e ao órgão ou unidade do Sistema de Controle Interno;

IV - instituir, manter e aprimorar sistemas de informação que permitam realizar a contabilização dos atos e fatos de gestão orçamentária, financeira e patrimonial da União e gerar informações gerenciais necessárias à tomada de decisão e à supervisão ministerial;

V - realizar tomadas de contas dos ordenadores de despesa e demais responsáveis por bens e valores públicos e de todo aquele que der causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte dano ao erário;

VI - elaborar os Balanços Gerais da União;

VII - consolidar os balanços da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com vistas à elaboração do Balanço do Setor Público Nacional;

VIII - promover a integração com os demais Poderes e esferas de governo em assuntos de contabilidade.

## TÍTULO V

### DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

#### CAPÍTULO I DAS FINALIDADES

Art. 19. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 20. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

## CAPÍTULO II DA ORGANIZAÇÃO E DAS COMPETÊNCIAS

Art. 21. O Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal compreende as atividades de avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual, da execução dos programas de governo e dos orçamentos da União e de avaliação da gestão dos administradores públicos federais, utilizando como instrumentos a auditoria e a fiscalização.

Art. 22. Integram o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

I - a Secretaria Federal de Controle Interno, como órgão central;

II - órgãos setoriais.

§ 1º A área de atuação do órgão central do Sistema abrange todos os órgãos do Poder Executivo Federal, excetuados aqueles indicados no parágrafo seguinte.

§ 2º Os órgãos setoriais são aqueles de controle interno que integram a estrutura do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério da Defesa, da Advocacia-Geral da União e da Casa Civil.

§ 3º O órgão de controle interno da Casa Civil tem como área de atuação todos os órgãos integrantes da Presidência da República e da Vice-Presidência da República, além de outros determinados em legislação específica.

§ 4º Os órgãos central e setoriais podem subdividir-se em unidades setoriais e regionais, como segmentos funcionais e espaciais, respectivamente.

§ 5º Os órgãos setoriais ficam sujeitos à orientação normativa e à supervisão técnica do órgão central do Sistema, sem prejuízo da subordinação ao órgão em cuja estrutura administrativa estiverem integrados.

Art. 23. Fica instituída a Comissão de Coordenação de Controle Interno, órgão colegiado de coordenação do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, com o objetivo de promover a integração e homogeneizar entendimentos dos respectivos órgãos e unidades.

Art. 24. Compete aos órgãos e às unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal:

- I - avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual;
- II - fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas realizadas à conta de recursos oriundos dos Orçamentos da União, quanto ao nível de execução das metas e objetivos estabelecidos e à qualidade do gerenciamento;
- III - avaliar a execução dos orçamentos da União;
- IV - exercer o controle das operações de crédito, avais, garantias, direitos e haveres da União;
- V - fornecer informações sobre a situação físico-financeira dos projetos e das atividades constantes dos orçamentos da União;
- VI - realizar auditoria sobre a gestão dos recursos públicos federais sob a responsabilidade de órgãos e entidades públicos e privados;
- VII - apurar os atos ou fatos inquinados de ilegais ou irregulares, praticados por agentes públicos ou privados, na utilização de recursos públicos federais e, quando for o caso, comunicar à unidade responsável pela contabilidade para as providências cabíveis;
- VIII - realizar auditorias nos sistemas contábil, financeiro, orçamentário, de pessoal e demais sistemas administrativos e operacionais;
- IX - avaliar o desempenho da auditoria interna das entidades da administração indireta federal;
- X - elaborar a Prestação de Contas Anual do Presidente da República a ser encaminhada ao Congresso Nacional, nos termos do art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal;
- XI - criar condições para o exercício do controle social sobre os programas contemplados com recursos oriundos dos orçamentos da União.

## TÍTULO VI

### DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 25. Observadas as disposições contidas no art. 117 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, é vedado aos dirigentes dos órgãos e das unidades dos Sistemas referidos no art. 1º exercerem:

- I - atividade de direção político-partidária;
- II - profissão liberal;
- III - demais atividades incompatíveis com os interesses da Administração Pública Federal, na forma que dispuser o regulamento.

Art. 26. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado aos servidores dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no exercício das atribuições inerentes às atividades de registros contábeis, de auditoria, fiscalização e avaliação de gestão.

§ 1º O agente público que, por ação ou omissão, causar embaraço, constrangimento ou obstáculo à atuação dos Sistemas de Contabilidade Federal e de Controle Interno, no desempenho de suas funções institucionais, ficará sujeito à pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 2º Quando a documentação ou informação prevista neste artigo envolver assuntos de caráter sigiloso, deverá ser dispensado tratamento especial de acordo com o estabelecido em regulamento próprio.

§ 3º O servidor deverá guardar sigilo sobre dados e informações pertinentes aos assuntos a que tiver acesso em decorrência do exercício de suas funções, utilizando-os, exclusivamente, para a elaboração de pareceres e relatórios destinados à autoridade competente, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

§ 4º Os integrantes da carreira de Finanças e Controle observarão código de ética profissional específico aprovado pelo Presidente da República.

Art. 27. O Poder Executivo estabelecerá, em regulamento, a forma pela qual qualquer cidadão poderá ser informado sobre os dados oficiais do Governo Federal relativos à execução dos orçamentos da União.

Art. 28. Aos dirigentes dos órgãos e das unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e dos órgãos do Sistema de Contabilidade Federal, no exercício de suas atribuições, é facultado impugnar, mediante representação ao responsável, quaisquer atos de gestão realizados sem a devida fundamentação legal.

Art. 29. É vedada a nomeação para o exercício de cargo, inclusive em comissão, no âmbito dos Sistemas de que trata esta Lei, de pessoas que tenham sido, nos últimos cinco anos:

I - responsáveis por atos julgados irregulares por decisão definitiva do Tribunal de Contas da União, do tribunal de contas de Estado, do Distrito Federal ou de Município, ou ainda, por conselho de contas de Município;

II - punidas, em decisão da qual não caiba recurso administrativo, em processo disciplinar por ato lesivo ao patrimônio público de qualquer esfera de governo;

III - condenadas em processo criminal por prática de crimes contra a Administração Pública, capitulados nos Títulos II e XI da Parte Especial do Código Penal Brasileiro, na Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, e na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

§ 1º As vedações estabelecidas neste artigo aplicam-se, também, às nomeações para cargos em comissão que impliquem gestão de dotações orçamentárias, de recursos financeiros ou de patrimônio, na Administração direta e indireta dos Poderes da União, bem como para as nomeações como membros de comissões de licitações.

§ 2º Serão exonerados os servidores ocupantes de cargos em comissão que forem alcançados pelas hipóteses previstas nos incisos I, II e III deste artigo.

Art. 30. Os servidores das carreiras de Planejamento e Orçamento e Finanças e Controle, os ocupantes dos cargos efetivos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, nível intermediário do IPEA e demais cargos de nível superior do IPEA, poderão ser cedidos para ter exercício nos órgãos e nas unidades dos Sistemas referidos nesta Lei, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.

Art. 31. Os incisos I, II, IV, V e VI do art. 1º e o inciso I do art. 30 da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:



"Art. 1º .....

I - da carreira de Finanças e Controle, quando em exercício no Ministério da Fazenda ou nos órgãos e nas unidades integrantes dos Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal, de Controle Interno do Poder Executivo Federal e de Planejamento e Orçamento Federal;

II - da Carreira de Planejamento e Orçamento e do cargo de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo TP-1500, quando em exercício no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão ou nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

.....

IV - de Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, quando em exercício no Ministério da Fazenda, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no IPEA ou nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal ou de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

V - de nível superior do IPEA, não referidos no inciso anterior, quando em exercício no Ministério da Fazenda, no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no IPEA ou nos órgãos e nas unidades dos Sistemas de Planejamento e Orçamento, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal ou de Controle Interno do Poder Executivo Federal, no desempenho de atividades de elaboração de planos e orçamentos públicos;

VI - de nível intermediário do IPEA, quando nele em exercício ou no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no desempenho de atividades de apoio direto à elaboração de planos e orçamentos públicos, em quantitativo fixado no ato a que se refere o § 3º do art. 2º desta Lei.

....." (NR)

"Art. 30. ....

I - da carreira de Finanças e Controle, nos órgãos centrais dos Sistemas de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal;

....." (NR)

~~Art. 32. Os cargos em comissão, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, assim como os cargos de Assessor Especial de Ministro de Estado incumbido de funções de Controle Interno, serão providos, preferencialmente, por ocupantes dos cargos efetivos da carreira de Finanças e Controle.~~

~~§ 1º Na hipótese de provimento dos cargos do Grupo Direção e Assessoramento Superiores por não integrantes da carreira de Finanças e Controle, no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, excluídos os órgãos setoriais, será exigida a comprovação de experiência de, no mínimo, cinco anos em atividades de auditoria, de finanças públicas ou de contabilidade pública.~~

Art. 32. Os cargos em comissão, no âmbito da Secretaria Federal de Controle Interno da Corregedoria-Geral da União, assim como os cargos de Assessor Especial de Ministro de Estado incumbido de funções de Controle Interno, serão providos, preferencialmente, por ocupantes dos cargos efetivos da carreira de Finanças e Controle. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.427, de 17.10.2002](#))

§ 1º Na hipótese de provimento dos cargos de que trata este artigo por não integrantes da carreira de Finanças e Controle, será exigida a comprovação de experiência de, no mínimo, cinco anos em atividades

de auditoria, de finanças públicas ou de contabilidade pública. ([Redação dada pelo Decreto nº 4.427, de 17.10.2002](#))

§ 2º A indicação para o cargo de Assessor Especial de Ministro de Estado incumbido de funções de Controle Interno será submetida previamente à apreciação do órgão central do Sistema.

Art. 33. Fica o Ministério da Fazenda autorizado a requisitar, até 31 de dezembro de 2000, servidores públicos de suas entidades vinculadas, inclusive empresas públicas e sociedades de economia mista, para terem exercício na Secretaria do Tesouro Nacional e nos seus órgãos setoriais e na Secretaria Federal de Controle Interno, independentemente da ocupação de cargo em comissão ou função de confiança.

Parágrafo único. Os servidores públicos em exercício, em 31 de dezembro de 1998, na Secretaria do Patrimônio da União do Ministério da Fazenda, transferida para o âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, poderão permanecer em exercício naquela Secretaria, com os mesmos direitos e vantagens até então auferidos.

Art. 34. Fica acrescido ao art. 15 da Lei nº 8.460, de 17 de setembro de 1992, parágrafo único com a seguinte redação:

"Parágrafo único. Nas unidades setoriais do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, poderá, excepcionalmente, ser designado para o exercício de FG servidor efetivo dos quadros de órgãos em que a unidade tiver atuação." (NR)

Art. 35. Os órgãos e as entidades da Administração direta e indireta da União, ao celebrarem compromissos em que haja a previsão de transferências de recursos financeiros, de seus orçamentos, para Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelecerão nos instrumentos pactuais a obrigação dos entes recebedores de fazerem incluir tais recursos nos seus respectivos orçamentos.

§ 1º Ao fixarem os valores a serem transferidos, conforme o disposto neste artigo, os entes nele referidos farão análise de custos, de maneira que o montante de recursos envolvidos na operação seja compatível com o seu objeto, não permitindo a transferência de valores insuficientes para a sua conclusão, nem o excesso que permita uma execução por preços acima dos vigentes no mercado.

§ 2º Os órgãos e as unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal zelarão pelo cumprimento do disposto neste artigo, e, nos seus trabalhos de fiscalização, verificarão se o objeto pactuado foi executado obedecendo aos respectivos projeto e plano de trabalho, conforme convencionado, e se a sua utilização obedece à destinação prevista no termo pactual.

§ 3º Os órgãos e as unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, ao desempenhar o seu trabalho, constatando indícios de irregularidades, comunicarão ao Ministro supervisor da unidade gestora ou entidade e aos respectivos órgãos de controle interno e externo dos entes recebedores para que sejam tomadas as providências de suas competências.

§ 4º Quando ocorrer prejuízo à União, os órgãos e as unidades do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal adotarão as providências de sua competência, previstas na legislação pertinente, com vistas ao ressarcimento ao erário.

Art.36. Os órgãos e as entidades de outras esferas de governo que receberem recursos financeiros do Governo Federal, para execução de obras, para a prestação de serviços ou a realização de quaisquer projetos, usarão dos meios adequados para informar à sociedade e aos usuários em geral a origem dos recursos utilizados.

Art.37. A documentação comprobatória da execução orçamentária, financeira e patrimonial das unidades da Administração Federal direta permanecerá na respectiva unidade, à disposição dos órgãos e das unidades de controle interno e externo, nas condições e nos prazos estabelecidos pelo órgão central do Sistema de Contabilidade Federal.

Art. 38. O Poder Executivo disporá, em regulamento e no prazo de sessenta dias, sobre a competência, a estrutura e o funcionamento dos órgãos componentes dos Sistemas de que trata esta Lei, bem como sobre as atribuições de seus titulares e demais dirigentes.

Art. 39. Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 2.112-87, de 27 de dezembro de 2000.

Art. 40. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 41. Revogam-se o Decreto-Lei nº 2.037, de 28 de junho de 1983, e o § 2º do art. 19 da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992.

Congresso Nacional, em 6 de fevereiro de 2001; 180º da Independência e 113º da República

Senador Antonio Carlos Magalhães  
Presidente

## ANEXO IX – LEI Nº 10.933, DE 11/08/04



**Presidência da República**  
**Casa Civil**  
**Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**LEI Nº 10.933, DE 11 DE AGOSTO DE 2004.**Mensagem de Veto

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.

**O PRESIDENTE DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2004/2007, em cumprimento ao disposto no [art. 165, § 1º, da Constituição](#).

§ 1º Integram o Plano Plurianual:

- I - Anexo I - Orientação Estratégica de Governo;
- II - Anexo II - Programas de Governo;
- III - Anexo III - Órgão Responsável por Programa de Governo; e
- IV - Anexo IV - Programas Sociais.

§ 2º (VETADO)

Art. 2º Os Programas, no âmbito da Administração Pública Federal, para efeito do [art. 165, § 1º, da Constituição](#), são os integrantes desta Lei.

Art. 3º As metas físicas dos projetos de grande vulto, estabelecidas para o período do Plano Plurianual, constituem-se, a partir do exercício de 2005, em limites a serem observados pelas leis de diretrizes orçamentárias e pelas leis orçamentárias e seus créditos adicionais, respeitada a respectiva regionalização.

§ 1º Para efeito desta Lei, entende-se por projetos de grande vulto os que tenham valor total estimado superior a sete vezes o limite estabelecido no [art. 23, I, "c", da Lei nº 8.666/93](#), para os projetos constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de 5% (cinco por cento) do total de investimentos da entidade no exercício, para os projetos constantes do orçamento de investimento das empresas estatais.

§ 2º Os projetos de grande vulto somente poderão ser executados, a partir do exercício de 2005, à conta de crédito orçamentário específico, vedado o empenho de valores a eles destinados em outra dotação.

§ 3º O Poder Executivo encaminhará, até 31 de agosto de 2004, projeto de lei contendo a programação, na forma do Anexo II desta Lei, dos projetos de grande vulto, ainda não especificados.

§ 4º A extrapolação dos limites de que trata o **caput** condicionará a continuidade da execução física do projeto de grande vulto à alteração de sua meta prevista no Plano Plurianual.

§ 5º Os órgãos centrais dos sistemas de programação financeira e de administração de serviços gerais assegurarão, no âmbito do Siafi e do Siasg, o cumprimento do disposto no § 2º.

§ 6º As limitações deste artigo, bem como o disposto no **caput** do art. 5º, combinado com o inciso II do § 6º do mesmo artigo, não se aplicam aos créditos extraordinários.

Art. 4º Os valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias são estimativos, não se constituindo em limites à programação das despesas expressas nas leis orçamentárias e em seus créditos adicionais.

Art. 5º A alteração ou a exclusão de programas constantes do Plano Plurianual, assim como a inclusão de novos programas, será proposta pelo Poder Executivo, por meio de projeto de lei de revisão anual ou específico, observado o disposto no art. 6º desta Lei.

§ 1º Os projetos de lei de revisão anual serão encaminhados ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto dos exercícios de 2004, 2005 e 2006.

§ 2º As dotações orçamentárias condicionadas à aprovação dos projetos de lei previstos no **caput** serão canceladas pelo Poder Executivo, até 30 dias após a sanção da lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, caso o projeto não tenha sido aprovado pelo Congresso Nacional até a data da aprovação do projeto de lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais.

§ 3º A proposta de alteração de programa ou a inclusão de novo programa, que contemple despesa obrigatória de caráter continuado, deverá apresentar o impacto orçamentário e financeiro no período do Plano Plurianual, que será considerado na margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, constante das leis de diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias.

§ 4º A proposta de alteração ou inclusão de programas, conterà, no mínimo:

- I - diagnóstico do problema a ser enfrentado ou da demanda da sociedade a ser atendida;
- II - demonstração da compatibilidade com os megaobjetivos, desafios e diretrizes definidos no Plano Plurianual;
- III - identificação dos efeitos financeiros e demonstração da exeqüibilidade fiscal ao longo do período de vigência do Plano Plurianual.

§ 5º A proposta de exclusão de programa conterà exposição das razões que a justifiquem e o seu impacto nos megaobjetivos, desafios e diretrizes definidos no Plano Plurianual.

§ 6º Considera-se alteração de programa:

- I - adequação de denominação ou do objetivo e modificação do público-alvo, dos indicadores ou dos índices;
- II - inclusão ou exclusão de ações orçamentárias, ressalvado o disposto no art. 6º;

III - alteração do tipo, do título, do produto, da unidade de medida e das metas das ações orçamentárias;

IV - alteração dos valores estimados para cada ação, no período do Plano Plurianual, respeitada a respectiva regionalização.

§ 7º As alterações no Plano Plurianual deverão ter a mesma formatação e conter todos os elementos presentes nesta Lei.

§ 8º Os códigos e os títulos dos programas e ações do Plano Plurianual serão aplicados nas leis de diretrizes orçamentárias, nas leis orçamentárias e seus créditos adicionais e nas leis que o modifiquem.

§ 9º Excepcionalmente, em função de possível alteração do conceito de ação orçamentária a ser definido na lei de diretrizes orçamentárias para 2005, o projeto de lei previsto no **caput** poderá propor agregação ou desmembramento de ações, alteração de seus códigos, títulos e produtos, desde que não modifique a finalidade das ações e não prejudique o disposto no art. 3º, § 3º, desta Lei.

§ 10. O projeto de lei previsto no **caput** incorporará os ajustes decorrentes da compatibilização prevista no art. 11 da lei orçamentária para 2004.

#### Art. 6º (VETADO)

Art. 7º Somente poderão ser contratadas operações de crédito externo para o financiamento de ações integrantes desta Lei.

§ 1º As operações de crédito externo que tenham como objeto o financiamento de projetos terão como limite contratual o valor total estimado desses projetos.

§ 2º Os desembolsos das operações de crédito externo limitar-se-ão, no período de vigência do Plano Plurianual, aos valores financeiros previstos para as ações nesta Lei.

#### Art. 8º (VETADO)

Art. 9º O Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até o dia 15 de setembro de cada exercício, relatório de avaliação do Plano Plurianual, que conterà:

I - avaliação do comportamento das variáveis macroeconômicas que embasaram a elaboração do Plano Plurianual, explicitando, se for o caso, as razões das discrepâncias verificadas entre os valores previstos e os realizados;

II - demonstrativo, na forma do Anexo II desta Lei, contendo, para cada ação:

- a) os valores previstos nesta Lei e suas modificações;
- b) a execução física e orçamentária nos exercícios de vigência deste Plano Plurianual;
- c) as dotações constantes da lei orçamentária em vigor e as previstas na proposta orçamentária para o exercício subsequente;

d) as estimativas das metas físicas e dos valores financeiros, tanto das ações constantes desta Lei e suas alterações como das novas ações previstas, para os três exercícios subseqüentes ao da proposta orçamentária enviada em 31 de agosto;

III - demonstrativo, por programa e por indicador, dos índices alcançados ao término do exercício anterior e dos índices finais previstos;

IV - avaliação, por programa, da possibilidade de alcance do índice final previsto para cada indicador e de cumprimento das metas, relacionando, se for o caso, as medidas corretivas necessárias;

V - justificativa, por projeto de grande vulto, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final do exercício anterior, em valor superior ao valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VI - justificativa, por projeto de grande vulto, em 2005, 2006 e 2007, da ocorrência de execução orçamentária acumulada ao final dos exercícios anteriores, em valor inferior a 15%, 30% e 50%, respectivamente, do valor financeiro previsto para o período do Plano Plurianual;

VII - justificativa da não-inclusão, na proposta de lei orçamentária para o exercício subseqüente, de projetos já iniciados ou que, de acordo com as respectivas datas de início e de término, constantes do Plano Plurianual, deveriam constar da proposta, e apresentação, para esses últimos, de nova data prevista para o início;

VIII - demonstrativo da execução física e orçamentária, na forma do Anexo II desta Lei, das ações que, por força do art. 6º, ficaram dispensadas de serem discriminadas no Plano Plurianual.

§ 1º Para atendimento ao disposto no **caput**, o Poder Executivo instituirá Sistema de Avaliação do Plano Plurianual, sob a coordenação do Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal. ([Vide Decreto nº 5.233, de 2004](#))

§ 2º O Congresso Nacional terá acesso irrestrito ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento do Plano Plurianual - Sigplan, para fins de consulta.

§ 3º O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal disponibilizará, pela Internet, resumo das informações constantes do Sigplan, em módulo específico, para fins de consulta pela sociedade civil.

§ 4º Fica dispensada, para o relatório de avaliação a ser enviado até 15 de setembro de 2004, a apresentação das informações previstas nos incisos II, "b", III, IV, V, VIII, deste artigo.

Art. 10. Os Órgãos do Poder Executivo responsáveis por programas, nos termos do Anexo III desta Lei, deverão:

I - registrar, na forma padronizada pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, as informações referentes à execução física das ações constantes dos programas sob sua responsabilidade, até 31 de março do exercício subseqüente ao da execução;

II - elaborar plano gerencial e plano de avaliação dos respectivos programas, para apreciação pelo Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal;

III - adotar mecanismos de participação da sociedade e das unidades subnacionais na avaliação dos programas.

§ 1º O Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal deverá elaborar e divulgar, pela Internet, o relatório de avaliação do Plano Plurianual até o dia 15 de setembro de cada exercício.

§ 2º O Poder Executivo poderá atualizar os Anexos II e III desta Lei, em decorrência de alteração dos órgãos responsáveis pelos programas e pela execução das respectivas ações.

Art. 11. Os órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis por programas, deverão elaborar e enviar ao Órgão Central do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, plano gerencial e plano de avaliação dos programas sob sua responsabilidade.

Parágrafo único. Aplica-se aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, responsáveis por programas, o disposto no inciso I do art. 10.

Art. 12. O Poder Executivo poderá firmar compromissos, agrupados por sub-regiões, com Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de pacto de concertamento, definindo atribuições e responsabilidades das partes, com vistas à execução do Plano Plurianual e de seus programas.

§ 1º O Poder Executivo promoverá a participação da sociedade civil organizada na avaliação e nas alterações do Plano Plurianual.

§ 2º Os pactos de concertamento, de que trata o **caput**, abrangerão os programas e ações que contribuam para os objetivos do Plano Plurianual, em nível estadual e sub-regional, e definirão as condições em que a União, os Estados e o Distrito Federal, os Municípios e a sociedade civil organizada participarão do ciclo de gestão deste Plano.

Art. 13. As metas e prioridades da Administração Pública Federal, para o exercício de 2004, correspondem aos projetos de grande vulto que, em 31 de dezembro de 2003, apresentaram execução orçamentária superior a 50% (cinquenta por cento) do seu valor total estimado e às atividades e operações especiais dos programas sociais constantes da lei orçamentária para 2004.

Parágrafo único. O Poder Executivo publicará, no prazo de até 60 dias após a aprovação desta Lei, as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício de 2004. ([Vide Decreto nº 5.248, 2004](#))

Art. 14. Para efeito do disposto no [§ 4º do art. 2º da Lei nº 10.707, de 30 de julho de 2003](#), os programas sociais são os constantes do Anexo IV.

Art. 15. Esta Lei entra em vigor em 1º de janeiro de 2004.

Brasília, 11 de agosto 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 12.8.2004 - Edição extra



**ANEXO X – DECRETO Nº 5233, DE 06/10/04****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; 183ª da Independência e 116ª da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
*Guido Mantega*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 7.10.2004

## A N E X O

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 XII

1. Primeiro instrumento legal que dá ao Instituto de Pathologia Experimental de Manguinhos a denominação de Instituto Oswaldo Cruz, aprovando seu primeiro regulamento que dispõe dentre outros assuntos da sua finalidade: estudo das moléstias infectuosas e parasitárias do homem, dos animais e das plantas, estudo de questões referentes a higiene e a zoologia, preparo dos soros terapêuticos e demais produtos congêneres, destinados ao tratamento e profilaxia das moléstias e escola veterinária, compreendendo a patologia, a higiene e terapêutica, mas na medida dos trabalhos científicos ocorrentes. Nesta época era vinculada ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores, cabendo ao Diretor do Instituto também a sua administração.
2. Transforma a Fundação de Recursos Humanos para a Saúde em Fundação Instituto Oswaldo Cruz, e a este novo ente são incorporados o Instituto Oswaldo Cruz, o Serviço de Produtos Profiláticos e o Instituto Nacional de Endemias Rurais do Departamento Nacional de Endemias Rurais, o Instituto Fernandes Figueira do Departamento Nacional da Criança, o Instituto Evandro Chagas da Fundação Serviços de Saúde Pública e o Instituto de Leprologia do Serviço Nacional de Lepra, passando a se vincular ao Ministério da Saúde. Nesta época foi criada como entidade de personalidade jurídica de direito privado, sujeita a um estatuto próprio, cuja finalidade era de realizar pesquisas científicas no campo da medicina experimental, da biologia e da patologia, promover a formação e o aperfeiçoamento de pesquisadores em ciências biomédicas, de sanitaristas e demais profissionais de saúde, elaborar e fabricar produtos biológicos, profiláticos e medicamentos necessários às atividades do Ministério da Saúde, às necessidades do País e às exigências da segurança nacional.
3. Aprova o regimento interno de que trata o Decreto nº 66624/70, e dispõe sobre o exercício da administração superior da fundação pelo Conselho de Administração formado pelos Diretores do Instituto Oswaldo Cruz, do Instituto Presidente Castello Branco, do Instituto de Produção de Medicamentos, e mais três membros livres de escolha do Ministro da Saúde, Presidência e Junta de



Controle. O apoio da administração superior é formado pelo Conselho Técnico-Consultivo e Consultoria Jurídica. A administração geral é organizada como um órgão central do sistema quanto a atividade de pessoal, orçamento e contabilidade, material e comunicações, sob a estrutura de Departamento de Serviços Gerais compreendendo o Serviço de Pessoal, Serviço de Orçamento e Contabilidade, Serviço de Material, Serviço de Comunicações e Serviço de Transporte. Nesta época o Departamento de Serviços Gerais tinha a competência de orientar normativamente (art. 27 parágrafo único da Portaria).

4. Dispõe sobre a estrutura básica do Ministério da Saúde, no seu artigo 18 e parágrafos altera a denominação da Fundação Instituto Oswaldo Cruz para Fundação Oswaldo Cruz, indica que o seu presidente será nomeado em comissão, pelo Presidente da República, com indicação do Ministro da Saúde e que o Conselho de Administração será presidido pelo presidente da entidade.
5. Aprova o estatuto da Fundação Oswaldo Cruz, revogando o anterior, dispondo que esta passa a integrar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico no campo da pesquisa e da tecnologia para a Saúde e incorporando ao seu patrimônio os bens imóveis que estavam à sua disposição, conforme autorização concedida no art.3º, parágrafo 5º, I, do Decreto-lei nº 904, de 1/10/69, com natureza jurídica de direito privado, vinculada ao Ministério da Saúde e com prazo de duração indeterminado, cuja finalidade é participar na formulação, coordenação e execução do plano básico de pesquisa para a saúde, promover e realizar pesquisas fundamentais para embasamento científico do plano, capacitar recursos humanos para a saúde pública, bem como para a formação e o treinamento de pesquisadores e tecnólogos em saúde, desenvolver tecnologias de produção, adaptar tecnologias transferidas, bem como elaborar produtos biológicos, profiláticos e medicamentosos para atender às necessidades dos programas de saúde e às exigências da segurança nacional, apoiar as atividades de planejamento na área de saúde pública, inclusive elaborando estudos e projetos integrantes do programa de trabalho do Ministério da Saúde e desenvolver atividades laboratoriais especializadas, necessárias ao cumprimento de atribuições do Ministério da Saúde.

6. Aprova o estatuto atual da Fundação, dispondo que a natureza jurídica da Instituição passa a ser de direito público (embora a Constituição Federal já houvesse alterado), continua a ser vinculada ao Ministério da Saúde, com prazo de duração indeterminado, sendo sua finalidade 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, formar e capacitar recursos humanos para a saúde e ciência e tecnologia, desenvolver tecnologias de produção, produtos e processos e outras tecnologias de interesse pra a saúde, desenvolver atividades de referência para a vigilância e o controle da qualidade em saúde, fabricar produtos biológicos, profiláticos, medicamentos, fármacos e outros produtos de interesse para a saúde, desenvolver atividades assistenciais de referência, em apoio ao Sistema Único de Saúde, ao desenvolvimento científico e tecnológico e aos projetos de pesquisa, desenvolver atividades de produção, captação e armazenamento, análise e difusão da informação para a Saúde, Ciência e Tecnologia, desenvolver atividades de prestação de serviços e cooperação técnica no campo da saúde, ciência e tecnologia, preservar, valorizar e divulgar o patrimônio histórico, cultural e científico da FIOCRUZ, 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 preservação do meio ambiente e da biodiversidade.
7. Esta lei foi aprovada recentemente e autoriza a Fiocruz a disponibilizar medicamentos mediante ressarcimento, a fim de assegurar à população o acesso a produtos básicos e essenciais à saúde a baixo custo. A autorização inclui também a disponibilização de medicamentos produzidos por laboratórios oficiais da União ou dos Estados e outros insumos necessários à atenção à saúde. O ressarcimento de que trata a lei refere-se aos custos de produção ou aquisição, distribuição e dispensação. A aplicação desta lei tomou a forma do Projeto Farmácia Popular do Brasil, coordenado pelo Ministério da Saúde.

8. Órgãos colegiados: Conselho Superior, Congresso Interno e Conselho Deliberativo; órgãos de assistência direta e imediata ao Presidente: Gabinete, Diretoria Regional de Brasília e Procuradoria Federal; órgão seccional: Auditoria Interna; Unidades Técnico-Administrativas: Diretoria de Planejamento Estratégico, Diretoria de Administração, Diretoria de Recursos Humanos e Diretoria de Administração do Campus; Unidades técnicas de apoio: Centro de Criação de Animais de Laboratório e Centro de Informações Científicas e Tecnológicas; Unidades técnico-científicas: Instituto Oswaldo Cruz, Centro de Pesquisa Gonçalo Muniz, Centro de Pesquisa René Rachou, Centro de Pesquisa Aggeu Magalhães, Centro de Pesquisa Leônidas e Maria Deane, Escola Nacional de Saúde Pública, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Casa de Oswaldo Cruz, Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos de Manguinhos, Instituto de Tecnologia em Fármacos de Manguinhos, Instituto Nacional de Controle de Qualidade em Saúde, Instituto Fernandes Figueira e Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas.

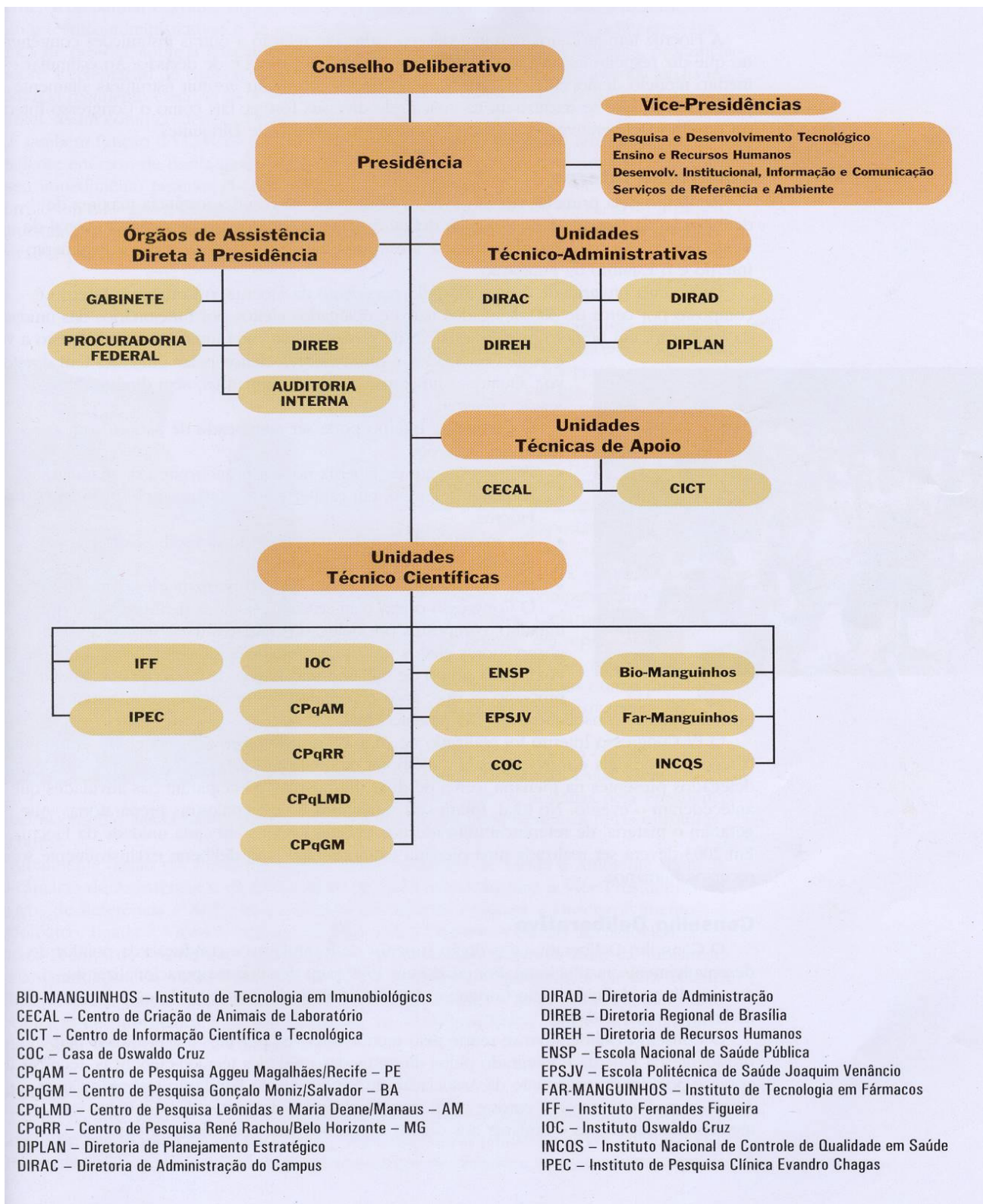
9. Composta pelo Diretor-Presidente da Embrapa e por três Diretores Executivos, estes Diretores Executivos lideram as unidades finalísticas que são agrupadas em 3 Diretorias.

10. O Conselho de Administração é composto pelo Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, José Amauri Dimárzio, que o preside, o Diretor-Presidente da Embrapa, Clayton Campanhola, um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Gestão e Orçamento, Alexandre Kalil Pires, um membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda, Sergio Fausto, e dois membros indicados pelo Ministro da Agricultura, a partir de indicações em lista tríplice de entidades civis ou governamentais, representações profissionais, entidades vinculadas à atividade agropecuária ou agroindustrial, empresas ou trabalhadores que atuem nos setores agropecuário ou agroindustrial, Dietrich Gerhard Quast e Urbano Campos Ribeiral.

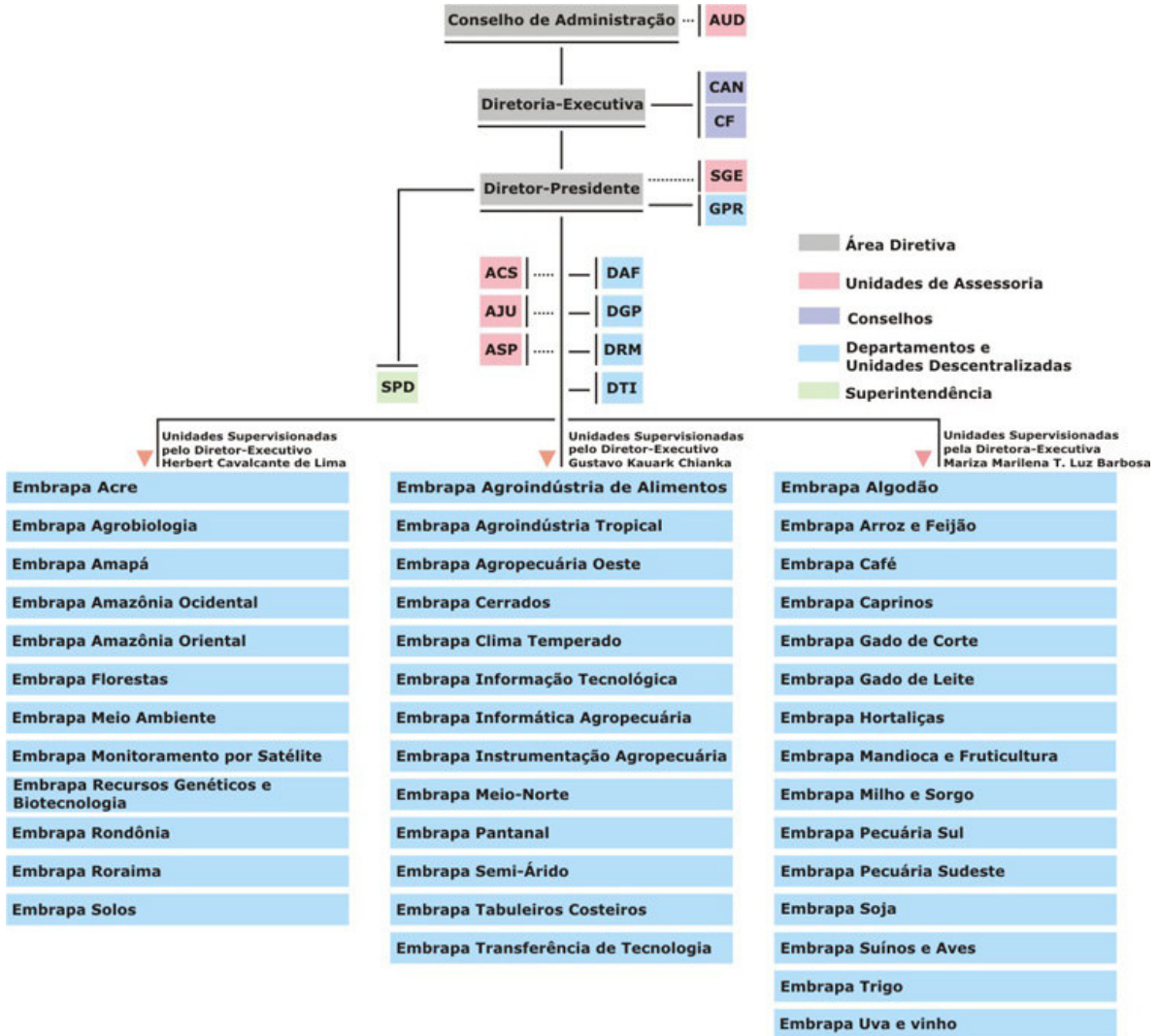
- 11.No Conselho de Administração as exigências mínimas são formação em mestrado, comprovada experiência gerencial, notório conhecimento das atividades de ciência e tecnologia, de política de desenvolvimento do setor agrícola e de administração, e na Diretoria Executiva, os titulares deverão ser brasileiros, ter nível universitário, comprovada experiência administrativa e notório conhecimento das atividades da empresa, e dois deles ter doutorado em área designadas pelo estatuto. Os Diretores de Unidades também deverão possuir qualificações e se submetem a um concurso.
- 12.É composta por uma Diretoria Colegiada responsável pela direção da agência, um Procurador, um Corregedor, um Ouvidor, unidades especializadas (e respectivas gerências) com funções diferentes e um Conselho Consultivo. Possui também quatro Comitês : Gestão do Sistema de Informações em Vigilância Sanitária, Política de Recursos Humanos para Vigilância Sanitária, Setorial de Processos e Desburocratização e Descentralização das Ações de Vigilância Sanitária e sete Câmaras Técnicas : Serviços de Saúde; Tecnologia Médica; Sangue, outros Tecidos e Órgãos; Medicamentos; Saneantes; Comésticos; Alimentos e Toxicologia.
- 13.Composto por 12 conselheiros titulares, cuja decisão é por maioria simples, cabendo ao Presidente o voto de desempate, tendo os seguintes representantes: Ministro de Estado da Saúde ou seu representante legal, Ministro de Estado da Agricultura ou seu representante legal, Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia ou seu representante legal, Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Saúde, Conselho Nacional dos Secretários Municipais de Saúde, Confederação Nacional das Indústrias, Confederação Nacional do Comércio, 098dois representantes convidados pelo Ministro de Estado da Saúde da comunidade científica, dois representantes de órgãos legalmente constituídos de Defesa do Consumidor e um representante do Conselho Nacional de Saúde, cabendo a presidência do Conselho Consultivo ao Ministro de Estado da Saúde.
- 14.Criado em janeiro de 2000 por decisão conjunta do Ministério da Saúde e das Secretarias de Estado e Municipal de Saúde do Rio de Janeiro, integrado por representantes dos seguintes órgãos: Secretaria de Estado da Saúde, Secretaria

Municipais do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense, Conselho Estadual de Secretários Municipais de Saúde/RJ, Conselhos Estadual, Municipal e Distrital de Saúde, Hospital Universitário da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Fundação Oswaldo Cruz.

## ANEXO XIII – ORGANOGRAMA DA FIOCRUZ



## ANEXO XIV – ORGANOGRAMA DA EMBRAPA



## ANEXO XV

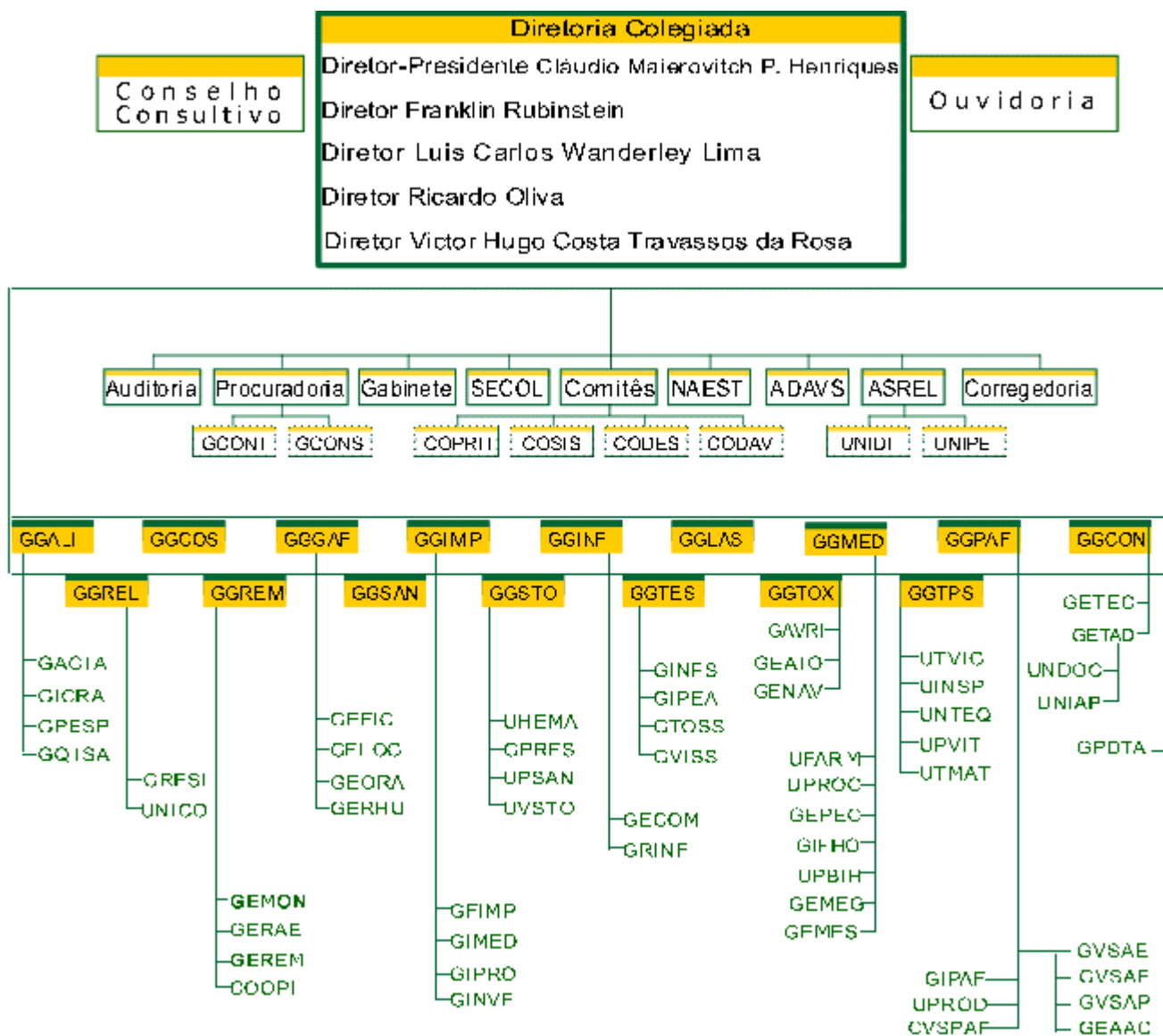
Composta pelo Diretor-Presidente da Embrapa e por três Diretores Executivos, estes Diretores Executivos lideram as unidades finalísticas que são agrupadas em 3 Diretorias.

O Conselho de Administração é composto pelo Secretário-Executivo do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, José Amauri Dimárzio, que o preside, o Diretor-Presidente da Embrapa, Clayton Campanhola, um membro indicado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Gestão e Orçamento, Alexandre Kalil Pires, um membro indicado pelo Ministro de Estado da Fazenda, Sergio Fausto, e dois membros indicados pelo Ministro da Agricultura, a partir de indicações em lista tríplice de entidades civis ou governamentais, representações profissionais, entidades vinculadas à atividade agropecuária ou agroindustrial, empresas ou trabalhadores que atuem nos setores agropecuário ou agroindustrial, Dietrich Gerhard Quast e Urbano Campos Ribeiral.

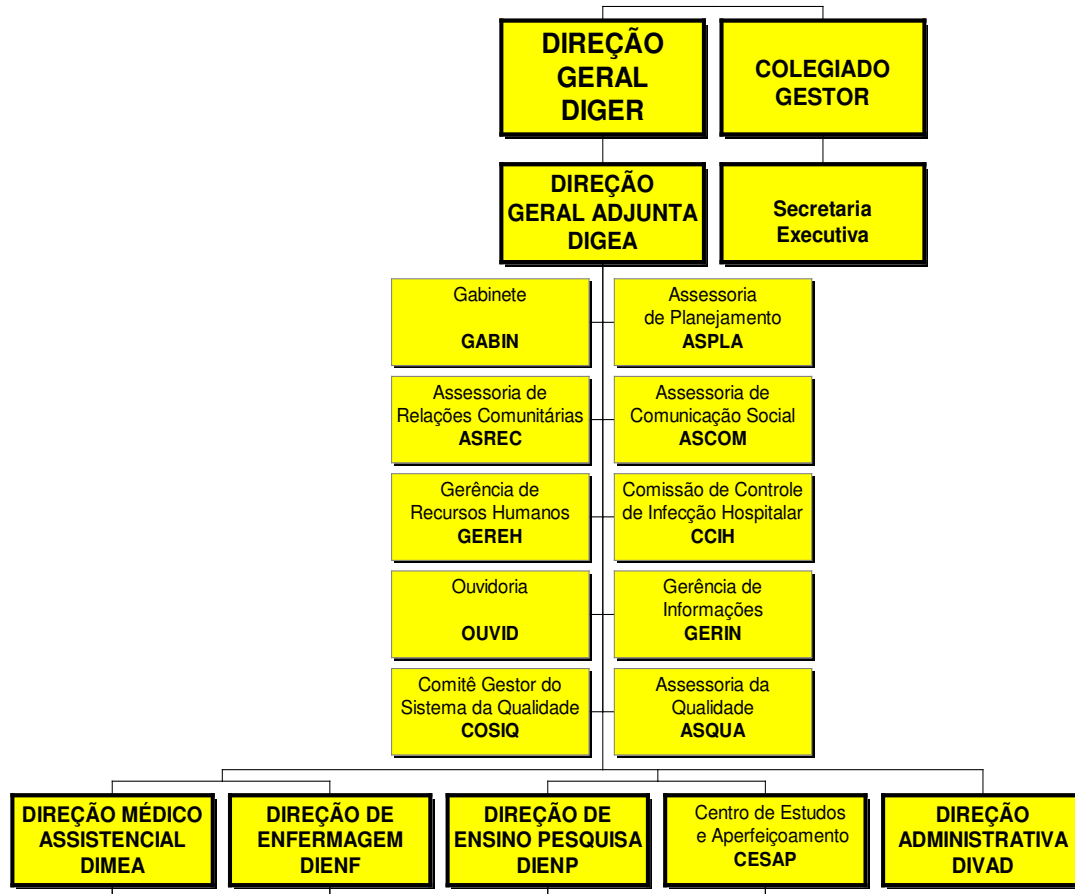
No Conselho de Administração as exigências mínimas são formação em mestrado, comprovada experiência gerencial, notório conhecimento das atividades de ciência e tecnologia, de política de desenvolvimento do setor agrícola e de administração, e na Diretoria Executiva, os titulares deverão ser brasileiros, ter nível universitário, comprovada experiência administrativa e notório conhecimento das atividades da empresa, e dois deles ter doutorado em área designadas pelo estatuto. Os Diretores de Unidades também deverão possuir qualificações e se submetem a um concurso.



### Anexo XVII - Organograma da Anvisa



### Anexo XVIII – Organograma HGB



**ANEXO XIX – RELAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA 2000-2003 CUJAS  
AÇÕES ESTÃO VINCULADAS ÀS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PESQUISADAS**

<b>Programa</b>	<b>Instituição participante</b>	<b>Órgão Responsável</b>	<b>Pertence aos programas estratégicos</b>
Assistência Farmacêutica	FIOCRUZ	Ministério da Saúde	Não
Biotecnologia e Recursos Genéticos - GENOMA	FIOCRUZ e EMBRAPA	Ministério da Ciência e Tecnologia	Sim
Pesquisa e Desenvolvimento em Saúde	FIOCRUZ	Ministério da Saúde	Não
Prevenção e Controle de Doenças Imunopreveníveis	FIOCRUZ	Ministério da Saúde	Não
Prevenção e Controle das Infecções Hospitalares	ANVISA	Ministério da Saúde	Não
Qualidade do Sangue	ANVISA	Ministério da Saúde	Não
Vigilância Sanitária de Produtos e Serviços	ANVISA	Ministério da Saúde	Não
Vigilância Sanitária em Portos, Aeroportos e Fronteiras	ANVISA	Ministério da Saúde	Não
Agricultura de Precisão	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Agricultura Familiar-PRONAF	EMBRAPA	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Sim
Águas do Brasil	EMBRAPA	Ministério do Meio Ambiente	Não
Ciência e Tecnologia para o Agronegócio	EMBRAPA	Ministério da Ciência e Tecnologia	Não
Conservação de Solos na Agricultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Desenvolvimento da Aqüicultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Desenvolvimento da Floricultura e Plantas Ornamentais-PROFLORES	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Desenvolvimento da Fruticultura -PROFRUTA	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
FLORESTAR	EMBRAPA	Ministério do Meio Ambiente	Não
Parques do Brasil	EMBRAPA	Ministério do Meio Ambiente	Sim
Produtividade da Avicultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Produtividade da Bovinocultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Produtividade da Caprinocultura e da Ovinocultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Produtividade da Suinocultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não

<b>Programa</b>	<b>Instituição participante</b>	<b>Órgão Responsável</b>	<b>Pertence aos programas estratégicos</b>
Produtividade de Cereais	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Produtividade de Oleaginosas	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Produtividade de Olerícolas	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Produtividade de Algodão e outras fibras	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Não
Segurança e Qualidade de Alimentos e Bebidas	EMBRAPA	Ministério da Agricultura e do Abastecimento	Sim

Fonte: Baseado no relatório de avaliação do PPA referente ao ano 2000 a 2002.

**ANEXO XX – RELAÇÃO DOS PROGRAMAS DO PPA 2004-2007 CUJAS  
AÇÕES ESTÃO VINCULADAS ÀS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PESQUISADAS**

<b>Programa</b>	<b>Instituição participante</b>	<b>Órgão Responsável</b>
Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	FIOCRUZ	Ministério da Saúde
Atenção Especializada em Saúde	FIOCRUZ	Ministério da Saúde
Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	FIOCRUZ	Ministério da Saúde
Educação Permanente e Qualificação Profissional no Sistema Único de Saúde	FIOCRUZ	Ministério da Saúde
Vigilância Sanitária de Produtos, Serviços e Ambiente	FIOCRUZ e ANVISA	Ministério da Saúde
Segurança Transfusional e Qualidade do Sangue	ANVISA	Ministério da Saúde
Desenvolvimento da Agricultura Orgânica	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Avicultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Bovideocultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Caprinocultura, Equideocultura e Ovinocultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Economia Cafeeira	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Fruticultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Horticultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento da Suideocultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento das culturas de cereais, raízes e outras espécies vegetais	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Desenvolvimento das culturas oleaginosas e plantas fibrosas	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Manejo e conservação de solos na agricultura	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
<b>Programa</b>	<b>Instituição participante</b>	<b>Órgão Responsável</b>
Pesquisa e Desenvolvimento agropecuário e agroindustrial para a inserção social	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Pesquisa e Desenvolvimento para a competitividade e sustentabilidade do agronegócio	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
Pró-Ambiente	EMBRAPA	Ministério do Meio Ambiente
Segurança e Qualidade de alimentos e bebidas	EMBRAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

