

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

FUNÇÕES DO PLANEJAMENTO EM ORGANIZAÇÕES COMPLEXAS DE
CIÊNCIA E TECNOLOGIA EM SAÚDE: O CASO FIOCRUZ

Sueli Maria Motta Cardoso

Rio de Janeiro, 1 de outubro de 2004

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em
Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde da
Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – Fiocruz
Como requisito para obtenção do grau de mestre
Turma de 2002

Orientadora: Professora Dra. Cristiane Quental -Fiocruz

Co-orientador: Professor Dr. Adriano Proença – UFRJ

Banca Examinadora: Prof. Dra. Elizabeth Artmann – Ensp/Fiocruz

Prof. Dr. Heitor Mansur Caulliraux - UFRJ

“Vergonha não é mudar de idéia, mas não ter idéias para mudar”.

Autor desconhecido

Agradecimentos

Primeiramente agradeço à minha família, meus filhos Carolina e Leonardo, pelo constante incentivo, apoio e compreensão pela minha ausência nestes últimos dois anos. Em especial, ao meu marido Luis Alberto, que sempre me apoiou e entendeu a necessidade das privações e do meu auto-isolamento.

Agradeço também, aos meus professores Conceição e Marcelino pela paciência e delicadeza na minha recondução ao universo acadêmico, de onde estive distante um bom tempo, fazendo acreditar nas minhas potencialidades.

Aos meus amigos, que jamais esquecerei, agradeço pelo carinho, pela torcida, pela solidariedade, principalmente, aqueles que se dispuseram a contribuir com minha formação. Aqueles, que com pequenos gestos, de forma generosa, viabilizaram o desenvolvimento deste estudo, me estimulando a seguir em frente nos momentos de desânimo, colaborando ao substituir a minha ausência na divisão do trabalho e, até, ouvindo pacientemente as minhas dúvidas.

Aos meus chefes José Eduardo, João Quental e Manuel Sanches que inteligentemente perceberam o alcance do investimento e autorizaram a minha participação neste curso.

Aos meus orientadores pelas sugestões ministradas durante todo o tempo de elaboração deste trabalho, sem as quais não seria possível a elaboração do mesmo.

Aos demais professores, funcionários e colegas do Projeto de Pós-graduação pelos ensinamentos, apoio, colaboração e amizade dispensadas e reveladas durante o período de realização do curso.

Enfim, a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização desta dissertação.

ÍNDICE

1 – Introdução	1
2– As Configurações Organizacionais e as Funções de Planejamento	6
2.1 – Estrutura Simples.....	7
2.2 – Burocracia Mecanizada.....	7
2.3 – Burocracia Profissional.....	8
2.4 – Organização Divisionalizada.....	9
2.5 – Organização Inovadora ou <i>Adhocracia</i>	10
2.6 – A Aplicabilidade da Teoria das Configurações	12
2.6.1 – As Configurações como um Conjunto De Forças.....	13
2.6.2 – As Configurações como Descritores De Transições	14
2.7 – A Fiocruz: Uma Organização Em Transição	15
2.7.1 - A Fiocruz como uma Organização Profissional.....	20
2.7.2 – A Fiocruz como uma Organização Multidivisional.....	23
2.8 – As Funções do Planejamento	26
2.8.1 – Detector de Estratégias.....	27
2.8.2 –Analista.....	27
2.8.3 –Catalisador.....	27
2.8.4 –Programador.....	28
2.8.5 – Monitoramento.....	28
3 - Metodologia	30
3.1 – Ações que Definem Funções	31
3.2 – O Planejamento Realizado Atualmente pela DIPLAN	35
3.3 – Críticas e Demandas dos Dirigentes ao Planejamento da DIPLAN	35
3.4 – o Planejamento Realizado pelos NPs das Unidades	36
4 – A Diretoria de Planejamento da Fiocruz –DIPLAN	38
4.1 – A DIPLAN como Parte de uma Configuração	38
4.1.1 – A Tecnoestrutura da Fiocruz – Parâmetros de Organização Profissional... 39	
4.1.2 - A Tecnoestrutura da Fiocruz – Parâmetros de Organização Multidivisional.....	41
4.2 – O Processo de Construção do Planejamento na FIOCRUZ	45
4.3 – As Funções Atuais da DIPLAN	51
4.3.1 – As Funções Demandadas pelos Dirigentes da FIOCRUZ à DIPLAN.....	56

4.3.2 – A Opinião das Tecnoestruturas das Unidades da Fiocruz sobre as Funções de Planejamento Desenvolvidas pela DIPLAN.....	63
4.3.3 – Encaminhamento	65
5. Proposta das Funções Para a área de Planejamento da Fiocruz – DIPLAN	69
5.1 – Detector de Estratégias.....	69
5.2 – Analista.....	70
5.3 – Catalisador.....	71
5.4 – Programador.....	72
5.5 – Monitoramento.....	73
5.6 - Discussão.....	74
6 – Conclusão.....	77
7 - Referências Bibliográficas.....	79
ANEXO I – As Configurações das Organizações (os logos).....	81
ANEXO II –Encontro de Planejamento com os Dirigentes	83
ANEXO III – Exposição do diretor do CPqGM.....	91
ANEXO IV – Exercício Proposto pela DIPLAN no Curso da ENAP	95

Resumo

O presente estudo analisa as funções de planejamento da Diretoria de Planejamento - DIPLAN da Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ, no contexto dessa organização governamental brasileira, complexa de ciência e tecnologia em saúde, constituída de várias Unidades operacionais descentralizadas, cujas características configuracionais se ajustam ao tipo divisionalizada diversificada; identifica nas funções ali desenvolvidas, as lacunas e demandas a serem superadas; e apresenta uma proposta de funções que busca a consolidação do sistema de planejamento pelo cumprimento do seu papel de apoio lateral ao processo decisório. Os conceitos de configurações organizacionais e das funções prescritas, neste estudo, tiveram por base a Teoria das Configurações descrita por Henry Mintzberg.

Para o seu desenvolvimento foi feito, primeiramente, levantamento documental institucional, complementado por entrevistas, para a compreensão das transições organizacionais ocorridas na FIOCRUZ neste último século e a construção do setor de planejamento. Em seguida, foram confrontadas as funções de planejamento atualmente desenvolvidas na DIPLAN com a análise das demandas dos dirigentes da FIOCRUZ apresentadas no ENCONTRO DE PLANEJAMENTO/2003, e com as demandas dos Núcleos de Planejamento - NPs das Unidades, apresentadas em exercício proposto pela DIPLAN, em agosto de 2002.

O conjunto dos resultados observados subsidiou a construção de uma proposta de funções a serem desenvolvidas pela DIPLAN, através das ações que caracterizam essas funções, desde que sejam observadas as condições apresentadas para o seu sucesso.

Palavras chave: P&D em saúde, organização multidivisional diversificada, planejamento estratégico, funções de planejamento, ações observáveis.

ABSTRACT

The present study analyses the planning functions of the Planning Directory – Diplan – of the Oswaldo Cruz Foundation – Fiocruz – in the context of the Institution. Fiocruz is a complex organization in science, technology and health. Its characteristics fit into the division-diversity model. This research identifies its functions, gaps and demands to overcome. It also presents a proposition of functions to consolidate the planning system

and its support to the decision process. The concepts used in this study were based on the Theory of Configurations by Henry Mintzberg.

To develop this study we made a documental research and complemented it with several interviews to understand the institutional transitions during the last century and the construction of the planning department. The planning functions now developed at the Diplan were compared with the analysis of the demands of the Fiocruz managers presented at the Planning Meeting/2003 and with the demands of the Planning Nucleous of each Unit, presented by Diplan in August 2002.

The results were used to construct a proposition of the functions to be developed by Diplan, as far as the conditions for its implementations are observed to achieve its success.

Key words: R&D in health, division-diversified model of organization, strategic planning, planning functions, observed actions.

1. INTRODUÇÃO

As organizações públicas de ciência e tecnologia – C&T, têm passado por uma série de pressões nos últimos anos, que estão levando a um maior reconhecimento da importância do planejamento para o alcance da competitividade institucional.

Nesta era de transformações muito rápidas e de hegemonia do conhecimento científico e tecnológico como símbolo de poder, o desenvolvimento dos países exige dos governos e das organizações maior capacidade de planejamento e gestão para se manterem competitivas, com destaque para a necessidade de aumento da capacidade de gestão do conhecimento gerado (LASTRES, 2002). Aliadas a essas transformações, temos as mudanças radicais no papel do Estado e das Instituições Públicas de Pesquisa defendidas pelo pensamento econômico neoliberal, no sentido de reduzir o âmbito de atuação do Estado nas atividades de cunho econômico (PEREIRA, 1997). Associada a isso, temos a escassez de recursos para investimento e financiamento da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico, o que impõe novos padrões na concorrência por recursos governamentais¹. Para promover a eficácia, a eficiência e a efetividade da gestão dos órgãos e empresas públicas, de um lado, o Estado tem constantemente lançado ações como o Programa da Qualidade, o Programa de Inovação na Gestão e os Contratos de Gestão. De outro, temos os órgãos cuja competência consiste em analisar, controlar e acompanhar a execução dos recursos públicos, como os Tribunais de Contas, as Auditorias e outros congêneres, cuja lógica que norteia as suas atividades, se alinha com a análise do desempenho do gestor, focando mais as questões relacionadas à aplicação dos recursos - como, onde e em que os recursos foram despendidos – e que resultados foram alcançados, do que as questões relacionadas estritamente com a legalidade da aplicação dos recursos, principal foco das atenções desses órgãos de controle há menos de uma década. Fecha-se, então, um círculo coeso, consistente e claro sobre as novas regras na captação e utilização de recursos públicos.

Considerando esse cenário, podemos concluir que as organizações públicas têm urgência em se alinhar às exigências da atualidade quanto à concorrência por recursos, à manutenção da competitividade e à própria manutenção da sua existência, com a adoção de ferramentas, reestruturações e a implementação de novos procedimentos nas formas de gestão.

¹ No Brasil, o Estado tem sido o maior indutor e promotor das ações de pesquisa e desenvolvimento tecnológico ao longo do último século, (SCHWARTZMAN, 2001).

A Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, organização pública complexa, vinculada ao Ministério da Saúde, que cobre áreas de atuação e campos de conhecimento heterogêneos em C&T em saúde, atualmente encontra-se diante de vários desafios: de preservação da sua integralidade institucional; de manutenção da hegemonia nacional em seu campo de atuação; de manutenção da competitividade nacional como uma organização que se situa na fronteira do conhecimento nos estudos de doenças tropicais, no fornecimento de vacinas e kits de diagnósticos, no fornecimento de medicamentos aos programas de governo em doenças negligenciadas e outros; além da necessidade de identificar, elaborar e implementar as mudanças necessárias apresentadas por esse novo cenário.

Para enfrentá-los vem buscando a flexibilidade, com o contrato de gestão, agilidade e eficiência com a descentralização, introduzindo um modelo participativo de gestão, dinamizando constantemente o processo de melhoria da gestão na organização (FIOCRUZ, 1991).

Seu modelo organizacional é baseado em instâncias deliberativas e consultivas estruturadas em formato de colegiado, com descentralização administrativa na maioria das Unidades que a compõem. Temos o Congresso Interno, instância máxima de caráter deliberativo; o Conselho Deliberativo – CD/Fiocruz, com caráter de formulador e condutor das políticas de desenvolvimento institucional; as Câmaras Técnicas, instrumento de interligação, com o papel de integração institucional para assessoramento da Presidência e do CD/Fiocruz; e o Coletivo de Dirigentes, espaço de reflexão e discussão das decisões políticas da Fiocruz. Todos esses são instrumentos da gestão participativa (FIOCRUZ, 2003).

É dentro deste modelo que se vem construindo, por mais de duas décadas, o sistema de planejamento da FIOCRUZ. É nesse processo de construção que situamos a Diretoria de Planejamento Estratégico da FIOCRUZ – DIPLAN, pertencente ao grupo das unidades técnico-administrativas compondo a tecnoestrutura da organização como núcleo central de planejamento, responsável pela elaboração, implementação, coordenação e acompanhamento do sistema de planejamento da organização.

A DIPLAN vem, ao longo dessas duas décadas, participando dessa construção do Sistema de Planejamento da FIOCRUZ através da incorporação de práticas, processos e instrumentos de planejamento, com o intuito de promover o aperfeiçoamento na comunicação e na sistematização da tomada de decisão, na expectativa de melhorar a eficácia da gestão quanto à fundamentação das decisões, o que possibilitaria, entre

outros efeitos almejados, a minimização de problemas futuros e, supostamente, permitiria a FIOCRUZ tornar-se mais próxima das respostas às novas exigências, potencializar suas sinergias e otimizar recursos.

Podemos notar que, na construção do Sistema de Planejamento da FIOCRUZ, a DIPLAN instituiu diversos sistemas e instrumentos, entre eles o Plano de Objetivos e Metas - PO&M, com a avaliação de performance, acreditando ser esta uma das ferramentas capazes de melhorar, tanto o desempenho organizacional, em decorrência do aumento da competição entre as Unidades que compõem o complexo FIOCRUZ pela captação de recursos, quanto à transparência nos resultados alcançados, o que possibilitaria melhor prestação de contas à sociedade (JORGE *et al.*, 2000). Estruturado por objetivos acordados estritamente nas Unidades, o PO&M expressa as necessidades de recursos financeiros, materiais, de investimento e outros, para a realização das atividades programadas no exercício financeiro a que se refere o Plano. A distribuição do volume de recursos a ser alocado em cada uma das respectivas Unidades é arbitrada pelo CD/Fiocruz.

No final de 2001 a DIPLAN, por solicitação dos gestores recém-nomeados – Presidente e Vice-presidentes, fez a revisão da sistemática de planejamento da FIOCRUZ, sugerindo o fortalecimento das áreas de planejamento das Unidades, da DIPLAN e de todos os elementos do Sistema e sua adequação a uma gestão de caráter mais estratégico (PROENÇA, 2002), com a adoção do Planejamento Estratégico descentralizado.

Com sua implementação, o processo de planejamento, iniciado há vinte anos, passou por novas motivações, com a DIPLAN promovendo e disseminando a importância do planejamento na organização; dotando o PO&M de um caráter mais estratégico, onde objetivos e metas fossem justificados a partir da análise de ambiente e da construção da visão de sucesso; incentivando o desenvolvimento de uma linguagem comum, na tentativa de uniformizar o diálogo entre as diversas Unidades e o núcleo central de planejamento nessa área; fortalecendo o sistema de planejamento; aprimorando-o no subsídio ao processo de avaliação de desempenho e à alocação de recursos e aos processos decisórios da cúpula estratégica organizacional - Presidência e CD/Fiocruz (DIPLAN, 2002).

Nesta revisão da sistemática do planejamento, entretanto, as funções atribuídas aos Núcleos de Planejamentos - NPs e à DIPLAN, nó coordenador da rede de núcleos, foi uma discussão iniciada, porém não concluída. Entendendo a questão como fundamental,

este trabalho tem como objetivo discutir/analisar as funções da DIPLAN no contexto da FIOCRUZ, buscando construir uma proposta de funções, para este núcleo, que seja capaz de fortalecer o sistema de planejamento existente e de possibilitar a sua consolidação pela adesão plena das Unidades.

Mais especificamente, analisamos e diagnosticamos o trabalho realizado pela DIPLAN, identificando: (a) o posicionamento da DIPLAN na Estrutura Organizacional da FIOCRUZ, enquanto Unidade que compõe a tecnoestrutura em uma organização complexa, composta de Unidades que possuem configurações distintas e diversas; (b) as funções de planejamento atuais com as “ações” que lhes correspondem, ou seja, seus processos, instrumentos e atribuições; e (c) os problemas técnicos e políticos enfrentados na implantação da sua proposta de planejamento - efetivação de suas “ações”, especialmente quanto à adesão ao PO&M.

E, por fim, construímos uma proposta para o papel e funções de planejamento para a DIPLAN, com a sua adequação ao ambiente da organização. Avaliamos se as funções requeridas da DIPLAN pelos membros do CD/FIOCRUZ coincidem com aquelas prescritas pela concepção de planejamento decorrente da teoria das configurações e sugerimos diretrizes de adequação da estrutura e das ações e funções exercidas pela DIPLAN, com vistas a contribuir para consistência do sistema de planejamento como suporte ao processo decisório no cumprimento da missão da FIOCRUZ.

Há que se considerar, entretanto, que apesar da riqueza de questões de planejamento/gestão em C&T em saúde que podem ser exploradas em uma organização complexa e com raízes históricas como a FIOCRUZ, uma limitação deste trabalho está associada ao fato dele circunscrever a uma única abordagem teórica: a Teoria das Configurações de Mintzberg (MINTZBERG, 1995). As limitações, entretanto, decorrentes de uma ótica de abordagem adotada em particular, que a escolha dos autores, do marco teórico e da metodologia determinam, são inerentes ao processo de escolha para o desenvolvimento do estudo com critérios objetivos de análise. A Teoria das Configurações, aplicável a diversos estudos, entre eles ao estudo da descrição das transições de uma estrutura e situação para outra e ao estudo das forças que atuam em quase todas as organizações, nos pareceu uma base ótima para o entendimento das dificuldades da capilarização e da consolidação do sistema de planejamento em uma organização como a FIOCRUZ. Nos possibilitou entender que a configuração de uma estrutura organizacional influi profundamente no papel a ser desempenhado pela

tecnoestrutura - parte da organização responsável pelo planejamento, como também na forma de organizar a gestão da organização, suas relações de poder, seus mecanismos de coordenação e parâmetros adequados de desenho. É através desse olhar que desenvolvemos o presente trabalho. Assim, a Teoria das Configurações de Mintzberg nos ajudou a delinear as funções mais adequadas para a tecnoestrutura, especificamente a parte que se refere ao núcleo central de planejamento da FIOCRUZ – a DIPLAN, segundo a configuração atual da estrutura organizacional.

A discussão desses conceitos e idéias é válida para qualquer organização que deseja diagnosticar algum tipo de dificuldade que enfrenta, essencialmente, desafios que são os mesmos em qualquer organização. Assim o método de trabalho poderia ser utilizado no setor de planejamento de outras organizações que também almejassem rever as funções do planejamento, independentemente da organização ser de C&T em saúde ou não. Naturalmente, o uso do método exigiria algumas modificações para adaptá-lo aos principais problemas de uma outra realidade.

A dissertação está subdividida em seis capítulos. Este capítulo introdutório teve o propósito de apresentar o tema, sua inserção na conjuntura atual, os objetivos, o escopo e as suas limitações, bem como a estrutura do trabalho. O segundo capítulo caracteriza o momento presente de transição da estrutura organizacional da FIOCRUZ e enuncia as funções da estrutura de planejamento que a ela corresponde, à luz da Teoria das Configurações de Mintzberg. O terceiro capítulo descreve a metodologia eleita para o desenvolvimento do presente trabalho. O quarto capítulo, por sua vez, historia o processo de desenvolvimento do planejamento na FIOCRUZ em suas diversas etapas até os dias de hoje e sistematiza as atuais funções desenvolvidas pela DIPLAN, os relatos e opiniões obtidos, primeiro, em reunião específica de dirigentes da FIOCRUZ sobre o planejamento da organização e, depois, sobre como se encontravam os processos de planejamento, com técnicos participantes de treinamento em técnicas de planejamento promovido pela DIPLAN. No quinto capítulo apresentamos a proposta de funções de planejamento e discutimos as atuais funções de planejamento existentes na organização. Ao final, no capítulo, seis apresentamos os comentários conclusivos sobre o trabalho, sintetizando os resultados alcançados e sugerindo assuntos a serem abordados em trabalhos futuros.

2. AS CONFIGURAÇÕES ORGANIZACIONAIS E AS FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO

A Teoria das Configurações descrita por Mintzberg (MINTZBERG, 1995) refere-se ao desenho das configurações, que é caracterizado por arranjos dos seguintes parâmetros e fatores situacionais:

a – as cinco partes nas quais se divide a organização, a saber: (a) Núcleo Operacional ou Base – onde encontramos os operadores, as pessoas que executam o trabalho básico relacionado com a fabricação do produto ou prestação de serviços; (b) Cúpula Estratégica – composta pelos gerentes máximos da organização, responsáveis pelo cumprimento da missão da organização eficazmente e por atender às necessidades dos que a controlam; (c) Linha intermediária – formada pelos gerentes intermediários com autoridade formal, posicionados entre o Núcleo Operacional e a Cúpula Estratégica; (d) Tecnoestrutura - grupo de profissionais responsáveis pela efetivação de determinadas formas de padronização da organização; e (e) Assessoria de Apoio – formada por grupo de unidades especializadas criadas para dar apoio fora do fluxo principal de trabalho. Podemos encontrar nas Figuras 1 e 2 (ANEXO I) sua representação;

b – os cinco mecanismos de coordenação das tarefas de uma organização, cada um adequado a um desenho de estrutura, a saber: (a) Ajuste Mútuo – coordenação pelo processo simples de comunicação informal; (b) Supervisão Direta – quando uma pessoa passa a ser responsável pelo trabalho de outras, instruindo e monitorando suas ações; (c) Padronização - coordenação do trabalho obtida através da padronização. Esta padronização pode ser: (i) dos processos de trabalho; (ii) dos *outputs* (saídas) do trabalho; e (iii) das habilidades ou conhecimento dos profissionais – o conhecimento especializado; e

c – os fatores situacionais que influenciam nos parâmetros do desenho, como a idade, o tamanho, o sistema técnico que adota, o ambiente em que opera e os relacionamentos de poder que circundam a organização e a inspiram.

Em função desses parâmetros e fatores situacionais são vislumbradas por Mintzberg as seguintes configurações de estrutura organizacional:

2.1 - ESTRUTURA SIMPLES

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

2.2 - BUROCRACIA MECANIZADA

É uma organização mais estruturada cujo mecanismo de coordenação é a padronização dos processos de trabalho, com tarefas rotineiras e especializadas e procedimentos formalizados no núcleo operacional. Com uma tecnoestrutura ampla, já que é a parte-chave da organização. Geralmente são organizações antigas, com gerências por funcionalidade, forte hierarquia, intensa aplicação do planejamento de ações, com tomada de decisão de cima para baixo e poder compartilhado pela alta cúpula e a tecnoestrutura como aconselhamento, oficialmente. Entretanto, sem os padronizadores – o corpo permanente de analistas de estudo do trabalho, programadores de produção, planejadores, orçamentistas, pessoal de sistema de informação, contadores e outros, a estrutura não poderia funcionar, o que caracteriza um forte poder informal, esvaziando a coordenação dos gerentes de linha pela padronização.

Essas organizações são voltadas para “desempenho” e não “para soluções de problema”. Os conflitos ficam “*engargalados*” na cúpula estratégica, em seu papel de lidar com os distúrbios.

Mintzberg acredita que o problema fundamenta-se em um dos maiores dogmas da Burocracia Mecanizada: a formulação da estratégia deve ser fortemente diferenciada de sua implementação. A formulação é de responsabilidade da alta administração e a implementação das demais pessoas em ordem hierárquica.

Essa dicotomia formulação-implementação pressupõe duas condições fundamentais para o funcionamento eficaz: (1) que a formulação da estratégia tenha informação

completa ou de boa qualidade e disponível; e (2) que a situação seja suficientemente estável ou previsível, assegurando que não haja alterações na implementação. Caso contrário pode levar ao colapso.

2.3 - BUROCRACIA PROFISSIONAL

É uma organização constituída por profissionais com alta padronização das habilidades, por forte profissionalização das habilidades e por especialização horizontal das tarefas. Pouca hierarquia, pouca formalização, pouco planejamento e controle. Altamente descentralizada vertical e horizontalmente, ambiente complexo e estável, com sistemas técnicos não regulados e não sofisticados. O poder e a parte-chave da organização estão com os especialistas, permitindo uma elevada autonomia dos profissionais, o que proporciona à cúpula possuir pouca governabilidade. Isso é o que prevalece porque o trabalho é complexo, devendo ser controlado pelos operadores que o executam.

O mecanismo de coordenação é a padronização das habilidades, contratando profissionais devidamente treinados e doutrinados para o núcleo operacional, com vistas a internalização dos padrões e concedendo-lhes o controle sobre seu próprio trabalho. Entretanto, a tecnoestrutura desenha os padrões de trabalho para seus operadores e seus gerentes de linha os impõem. Mas esses padrões têm origem fora da estrutura, nas associações autogovernadas onde os profissionais se reúnem com outros profissionais de outras Burocracias Profissionais. Dessa forma enfatiza a autoridade de natureza profissional, o poder do conhecimento.

Uma outra parte bem elaborada é a assessoria de apoio, com seu foco no núcleo operacional, assumindo o trabalho rotineiro que pode ser formalizado, dispensando a atenção do núcleo operacional dado que o custo do profissional do núcleo é alto.

A tecnoestrutura e a linha intermediária da administração não são altamente elaboradas, pouco podem fazer para coordenar o trabalho operacional; principalmente pela limitação da necessidade de planejamento e de formalização do trabalho profissional exigindo-se muito pouco sobre a existência da tecnoestrutura.

Nesse tipo de estrutura há pouca necessidade de supervisão direta sobre os operadores ou de ajustamento mútuo entre eles e as unidades operacionais, que podem ser muito amplas, se estabelecem com poucos gerentes no nível de supervisor de linha.

Com a estrutura altamente descentralizada, tanto vertical quanto horizontal, grande

parte do poder sobre o trabalho operacional está na base da estrutura, com os profissionais do núcleo operacional. Ficam sujeitos apenas ao controle coletivo de seus parceiros, que treinaram e doutrinaram e que, por isto, reservam-se este direito.

Com características democráticas, pelo menos no núcleo operacional, também procuram o controle coletivo das decisões administrativas que os afetam. Para a coordenação da estrutura administrativa adota-se o ajustamento mútuo e instrumentos de religação, como forças-tarefa, comitês, câmaras técnicas e outros em abundância; têm algumas que adotam até estrutura matricial e em outras recebem a denominação de organizações colegiadas ou pirâmide invertida.

Para a assessoria de apoio não há democracia; algumas unidades, aquelas que não são administradas pelo topo de dirigentes, adotam a estrutura burocrática mecanizada e, em outras estruturas, são constelações. Podemos concluir que na Burocracia Profissional típica surgem hierarquias paralelas: uma democrática, de baixo para cima para os profissionais e outra burocrática mecanizada, de cima para baixo, para a assessoria de apoio.

2.4 - ORGANIZAÇÃO DIVISIONALIZADA

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

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

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

configurações diversas entre si.

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

“Então, surge a questão sobre como o escritório central pode manter controle e permitir autonomia suficiente a cada divisão” (MINTZBERG,1995, p. 241).

Encontraremos a resposta no parâmetro-chave do desenho da organização: o sistema de controle de desempenho. Em geral, o escritório central permite ampla autonomia para que as divisões tomem suas próprias decisões e depois monitora os resultados destas decisões. O monitoramento é feito em termos quantitativos específicos.

O mecanismo de coordenação e os três parâmetros do desenho – as unidades baseadas no mercado no topo da linha intermediária, a descentralização vertical e paralela entre as unidades e a padronização dos *outputs* – determinam a estrutura básica e uma configuração ideal. Idade e tamanho estão associados à Forma Divisionalizada. As organizações mais antigas podem ser fruto da união de organizações independentes; a partir desta união podemos verificar aumento na dimensão da organização, tornando-a grande. Essas alianças são conhecidas como associações ou federações e nem sempre são voluntárias; podem ser consequência de ação de governo com propósitos de planejamento nacional.

2.5 – ORGANIZAÇÃO INOVADORA OU ADHOCRACIA

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

Pela necessidade de se adequar com rapidez aos projetos em que se envolve, a

organização passa a deixar transparecer uma irreverência aos princípios clássicos da administração e uma baixa estrutura ordenada. Tende a utilizar a base funcional e de mercado para o agrupamento em uma estrutura matricial e, como parâmetros do desenho, um conjunto de interligação. E, para entender o processo de tomada de decisão, devemos dividi-la em dois tipos: a *Adhocracia* Operacional e a *Adhocracia* Administrativa.

A *Adhocracia* Operacional inova e soluciona os problemas de interesse direto de seus clientes. Para cada *Adhocracia* Operacional há uma Burocracia Profissional correspondente, que faz trabalho similar, mas com orientação mais restrita. A *Adhocracia* Operacional possui uma característica-chave: o trabalho administrativo e operacional tende a fundir-se em um único esforço. Os gerentes de linha intermediária e os membros da assessoria de apoio podem assumir posições ao lado dos especialistas profissionais. Em razão de a *Adhocracia* Operacional procurar a inovação, seus especialistas devem interagir informalmente por ajustamento mútuo em equipes de projetos organicamente estruturadas.

A *Adhocracia* Administrativa que também funciona com equipes de projeto, mas com finalidade diferente. Enquanto a Operacional encarrega-se de projetos para servir aos clientes, a Administrativa assume projetos em seu próprio benefício, fazendo uma marcante distinção entre seu componente administrativo e seu núcleo operacional. Outra forma é quando o núcleo operacional fica separado das demais partes da organização, permanecendo o componente administrativo para ser estruturado como *Adhocracia*.

Podemos concluir que em ambos os tipos de *Adhocracia* a relação entre o núcleo operacional e o componente administrativo é diferente de qualquer outra configuração. Na *Adhocracia* Administrativa o núcleo operacional está separado e torna-se parte da organização relativamente sem importância; na Operacional os dois fundem-se em uma única entidade. Em ambos os casos há pouca necessidade de os gerentes de linha exercerem supervisão direta e intensa sobre os operadores; tornam-se membros funcionais das equipes de projetos, com a responsabilidade especial de efetuar a coordenação entre elas e torna-se difícil a distinção entre linha e assessoria.

A assessoria de apoio exerce papel-chave; não se diferenciando de outras partes da organização, acompanha os gerentes de linha, formando um *pool* central de talentos especializados. Tem pouca necessidade de uma tecnoestrutura para desenvolver sistemas de regulação, pois a *Adhocracia* não depende da padronização como mecanismo de coordenação, mas emprega analistas preocupados com o ambiente

externo da organização como pesquisadores de marketing e analistas econômicos e alguma ação de planejamento. Enfim, o componente administrativo da *Adhocracia* emerge como uma massa orgânica de gerentes de linha e especialistas de assessoria trabalhando juntos em relacionamentos sempre mutantes de projetos temporários.

O controle do processo de formulação de estratégia não está claramente definido na *Adhocracia*; pode estar na cúpula estratégica ou em qualquer outro ponto da organização, haja vista que, se a estratégia evolui continuamente de acordo com os projetos em elaboração, justifica-se porque a formação da estratégia é controlada por qualquer pessoa que decide que projeto executar e como. Além de ser um processo mais bem imaginado como uma formação estratégica.

Os dirigentes da cúpula estratégica, apesar de não dedicarem seu tempo formulando estratégias explícitas, dedicam muito tempo às batalhas que ocorrem em suas escolhas estratégicas e lidando com muitos outros distúrbios que surgem nessas estruturas fluidas. Outra dedicação importante do tempo dos altos dirigentes está na monitoração dos projetos. O trabalho em projeto inovador é notoriamente difícil de controlar; necessita-se do monitoramento pessoal. Um outro papel importante é desempenhado: o de interligação com o ambiente externo.

As condições do ambiente são importantes para este tipo de configuração; ela está claramente posicionada em um ambiente dinâmico e complexo que exige estrutura orgânica e descentralizada. O trabalho inovador, sendo imprevisível, associa-se a um ambiente dinâmico e o fato de ser difícil a sua compreensão associa-se a um ambiente complexo.

2.6 – A APLICABILIDADE DA TEORIA DAS CONFIGURAÇÕES

Apesar do próprio Mintzberg afirmar que há um certo grau de abstração na definição de cada uma das cinco configurações da Teoria das Configurações no seu sentido puro, os parâmetros e as combinações de cada uma delas facilitam muito o entendimento da realidade, seja pela simplicidade, pela coerência e pela consistência, seja no que diz respeito às suas quatro aplicabilidades.

“...Primeiro, como um conjunto de cinco forças que atuam em quase todas as organizações; segundo, como um conjunto de tipos puros que reflete as estruturas e as situações de muitas organizações; terceiro, como base para descrição de estruturas híbridas; e quarto, como base para descrição das

transições de uma estrutura e situação para outra”. (MINTZBERG,1995, p. 315)

Com base, portanto, na primeira dessas motivações, ou seja, a das cinco configurações como resultado de um conjunto de forças que agem dentro de uma organização, identificaremos as partes da organização que atualmente vêm exercendo forças para, em primeiro lugar, manterem a sua preponderância, que, no nosso caso, são os profissionais que compõem a base operacional das Unidades, em segundo lugar, imporem-se como preponderantes, que identificamos, aqui, os diretores das Unidades, os gerentes do topo de linha da organização, definindo, assim, a configuração da organização objeto deste estudo. Com a quarta motivação, por sua vez, desvendaremos o processo de transição da FIOCRUZ, compreendendo o lugar da tecnoestrutura nesta organização.

2.6.1 - AS CONFIGURAÇÕES COMO UM CONJUNTO DE FORÇAS

Partimos da proposição de que a estrutura de uma organização é composta de cinco vetores. Se cada uma dessas partes exerce força capaz de impulsionar a organização em cinco direções distintas, aquela que mais força exercer definirá sua preponderância sobre as outras, definindo, assim, uma das cinco configurações como desenho da estrutura da organização (Figura 4 – ANEXO I). Assim, temos que o:

- a) primeiro vetor é o impulso exercido pela cúpula estratégica em favor da centralização, da coordenação por supervisão direta, estruturando a organização em uma Estrutura Simples;*
- b) segundo vetor é o impulso exercido pela tecnoestrutura em favor da coordenação pela padronização, com processos de trabalho mais rigorosos, para aumentar sua influência para estruturar a organização numa Burocracia Mecanizada;*
- c) terceiro vetor é o impulso exercido pelos operadores em favor da profissionalização, da coordenação pela padronização das habilidades, para maximizar sua autonomia, estruturando a organização como Burocracia Profissional;*
- d) quarto vetor é o impulso exercido pelos gerentes intermediários em favor da fragmentação, da autonomia para dirigirem suas próprias unidades, com a*

coordenação restrita pela padronização dos outputs, estruturando a organização como uma Forma Divisionalizada;

e) quinto vetor é o impulso exercido pela assessoria de apoio e pelos operadores em direção à colaboração na tomada de decisão, à coordenação por ajustamento mútuo, estruturando a organização como uma Adhocracia (MINTZBERG, 1995, p. 316).

Essas forças podem ainda impulsionar a organização em duas direções distintas, porém equilibradamente e, neste caso, obteremos um desenho de estrutura híbrida.

2.6.2 – AS CONFIGURAÇÕES COMO DESCRITORES DE TRANSIÇÕES

As organizações, por outro lado, ao longo do tempo sofrem os efeitos da idade e do tamanho sobre a sua estrutura, mas dois grandes padrões aparecem nos estágios de desenvolvimento estrutural das organizações, a saber: (a) em organizações originadas em ambientes simples - são organizações que nascem com as Estruturas Simples e que, ao envelhecerem e crescerem, submetem-se ao controle externo, tendendo a formalizar seus comportamentos, daí ocorrendo a primeira transição para a Burocracia Mecanizada, enquanto que, ao diversificarem, transitam para a estrutura de Forma Divisionalizada; e (b) em organizações originadas em ambientes complexos – são organizações que nascem com a estrutura de *Adhocracia* e que, ao envelhecerem, tornam-se mais conservadoras em busca de mais estabilidade. Uma transição para a Burocracia seria a próxima etapa; ou Profissional - poucas contingências especializadas, ou Mecanizada – contingências simples e exclusivas.

Existem aquelas organizações que, no início, constituem-se em uma Burocracia Profissional, mas que ao sofrerem impulsos para a racionalização das tarefas profissionais ou para o controle externo, transitam para o desenho da estrutura da Burocracia Mecanizada, ou então, pela acumulação do conhecimento dos profissionais ou por um novo dinamismo do ambiente, são impulsionadas para a *Adhocracia*.

Essas transições, para se sedimentarem enquanto um desenho de estrutura, necessitam de rearranjos nos padrões de comportamento que reduzam as tendências às resistências. As resistências provocam muitas disfunções nas estruturas, que são amenizadas com o reconhecimento da necessidade de mudança do desenho da estrutura; somente aí se inicia sua transição gradual. Em algum momento a organização pode apresentar estruturas híbridas, em decorrência do processo de transição. Porém, podem

permanecer nesse estágio intermediário, conseqüência de forças contraditórias - as que exigem mudanças e as que exigem manutenção da estrutura.

“A oscilação entre duas configurações – a antiga, bem-definida e não apropriada e a nova, incerta, mas agora necessária – leva a um tipo de esquizofrenia organizacional que pode ser a situação mais prejudicial de todas.” (MINTZBERG, 1995, p. 324)

2.7 - A FIOCRUZ: UMA ORGANIZAÇÃO EM TRANSIÇÃO

A FIOCRUZ é constituída, hoje, pela presidência, treze unidades técnico-científicas, duas técnicas de apoio e quatro técnico-administrativas, resultado de uma construção secular.

Em 1900 tivemos a criação do Instituto Soroterápico Federal², primeiro núcleo da atual FIOCRUZ. Em 1970, por Decreto, a então Fundação Instituto Oswaldo Cruz fundiu-se com a Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP³. Ainda no mesmo ano agregou-se a FIOCRUZ o Instituto Fernandes Figueiras - IFF, o Instituto Evandro Chagas⁴ e o Instituto Nacional de Produção de Medicamentos⁵. Em 1975 mais Unidades agregaram-se a FIOCRUZ: os três Centros Regionais - René Rachou, Aggeu Magalhães e Gonçalo Muniz. Em 1978 integrou-se o Instituto Nacional de Controle da Qualidade em Saúde - INCQS. Em 1985 criou-se a Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - EPSJV e, em 1986, a Casa de Oswaldo Cruz - COC (FIOCRUZ, 1991).

Como podemos observar, no período de 1970 a 1986 a FIOCRUZ mais que triplicou o número de unidades técnico-científicas, um aumento da organização em duas dimensões, tornando-a grande e complexa. Sua complexidade está caracterizada não exatamente pelo tamanho, mas pelas diversas especialidades que agregou, conseqüência da natureza de cada uma das Unidades, a saber: o Instituto Oswaldo Cruz – IOC, devotado ao campo das ciências biomédicas; a ENSP, responsável pelo desenvolvimento da pesquisa, ensino e assistência em saúde coletiva, em suas diversas

² Em 1907 o Instituto Soroterápico Federal passa a chamar-se Instituto de Patologia Experimental de Manguinhos. Por Decreto passa a denominar-se Instituto Oswaldo Cruz. Em 1970, após algumas agregações, o novo órgão passa a denominar-se Fundação Instituto Oswaldo Cruz.

³ Em 1954 foi criada a Escola Nacional de Saúde Pública. Em 1966 é recriada com a denominação Fundação Ensino Especializado em Saúde Pública – FENSP. Em 1969 passou a se chamar Fundação de Recursos Humanos para a Saúde, em 1970 essa Fundação transformou-se em Fundação Instituto Oswaldo Cruz – Fiocruz. Passou a integrar sete institutos, entre eles o Instituto Presidente Castelo Branco, nova denominação da Escola Nacional de Saúde Pública recuperada em 1976. Em 2003 foi acrescentando Sérgio Arouca ao seu nome, em homenagem ao Professor da Escola e ex-presidente da Fiocruz.

⁴ Desvinculado da FIOCRUZ em 1975 passando a integrar a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA.

⁵ O Instituto Nacional de Produção de Medicamentos é resultado da união do Serviço de Produtos Profiláticos com o Departamento de Soros e Vacinas, este último vinculado ao IOC. Hoje são as Unidades denominadas Farmanguinhos e Biomanguinhos respectivamente.

áreas de conhecimento; o IFF concentra-se na pesquisa em anatomia patológica, genética médica, neonatologia, aleitamento materno e em mucosviscidose; BIOMANGUINHOS, responsável pelo desenvolvimento de produtos e processos e pela área da produção de imunobiológicos e de reagentes para diagnóstico etc; FARMANGUINHOS que atua no desenvolvimento de produtos e processos e na área de produção de medicamentos e de desenvolvimento tecnológico em síntese química e de química de produtos naturais; os quatro Centros Regionais, com competências em pesquisas distintas entre si, voltados para a pesquisa de doenças de maior incidência regional como filariose linfática, infecções respiratórias virais, hanseníase, retrovirologia humana, esquistossomose, doenças de Chagas, leishmaniose, malária, helmintoses intestinais, entomologia médica e outras; o INCQS, especialista no controle da qualidade dos alimentos, medicamentos, cosméticos, saneantes, produtos biológicos, sangue e hemoderivados, treinamento, inspeção etc; a EPSJV oferece iniciação científica, cursos para o treinamento e a qualificação de profissionais já atuantes em serviços de saúde, para a formação geral e profissionalizante e outros ensinamentos na área da saúde e, na pesquisa, em conjunto com outras Unidades, em sistemas de informações geográficas em saúde e outros temas afins; e, por último, a COC desenvolve pesquisas sobre a problemática da saúde e das ciências biomédicas, sob o aspecto de análises histórica, sociológica e filosófica e também em história da ciência, envolvendo atividades nas áreas de arquivo e documentação histórica, preservação do patrimônio arquitetônico da FIOCRUZ, museu e promoção cultural. Em 1991 o CICT deixa a situação de Superintendência, passando a denominar-se Centro de Informação Científica e Tecnológica e tornando-se uma Unidade técnica de apoio, desenvolvendo pesquisas sobre mortalidade, AIDS, política de C&T, informação e documentação e informação em serviços de saúde. Em 1995 o Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas - IPEC deixa de ser um Departamento do IOC, alcançando o *status* de Unidade técnico-científica, dedicada a pesquisa de doenças transmissíveis e o Centro de Criação de Animais de Laboratório – CECAL também alcança o *status* de Unidade, na categoria de técnica de apoio, ambos aprovados em Congresso Interno (FIOCRUZ, 1996).

Assim podemos afirmar que a FIOCRUZ vem passando por um processo reiterado de transição ao longo de sua existência. Na sua criação, com forte característica de uma organização orgânica, adquiriu a estrutura de uma *Adhocracia*, devido à sua criação ter partido de uma crise da saúde pública – a ameaça da Peste Bubônica – e ter obedecido à finalidade limitada de inovar e dar solução a um problema específico: a substituição da

importação do soro e da vacina contra esta doença. Um simples laboratório criado em 1900 (BENCHIMOL,1990), em 1986 torna-se uma organização complexa, conseqüência das agregações, deixando de ser uma organização de estrutura mais orgânica, como é a da *Adhocracia*. Fica, então, caracterizado um primeiro processo de transição a destacar:

“...as organizações que tiveram origem em ambientes complexos adotam estruturas de Adhocracia logo após o nascimento, ansiosas para desenvolver soluções inovadoras. Algumas permanecem nessa estrutura, bloqueadas em ambientes dinâmicos e complexos. Entretanto, muitas desejando escapar dessa situação o conseguem. À medida que envelhecem, essas organizações tornam-se mais conservadoras. Na busca por estabilidade iniciam uma transição para a Burocracia. Algumas se concentram nas poucas contingências em que se tornaram especializadas e estruturam-se como Burocracias Profissionais. Outras focam contingências simples e exclusivas e mudam para a Burocracia Mecanizada.”(MINTZBERG, 1995, p. 323)

Esse processo de transição na história institucional da FIOCRUZ tem como marco o ano de 1970, logo após a agregação de diversos institutos autônomos, formando as diversas Unidades já mencionadas. Nesse caso, a organização torna-se complexa por constituir-se de Unidades de diversas especialidades e sua estrutura organizacional constitui-se como do tipo Profissional, impulsionada pela força dos profissionais que compõem a base operacional desses Institutos, caracterizando uma organização complexa com a configuração da estrutura do tipo Burocracia Profissional. Conforme explica o presidente nomeado em 1975, nesse caso, não existe a figura da administração central, não existem as estratégias emanadas de uma cúpula estratégica.

“Cada diretor de unidade fazia a sua política e a sua administração. ... o projeto da fundação foi esse: cada um com sua autonomia. Era algo totalmente sem sentido. Durante seis meses eu tive que saber o que era cada um desses órgãos. ... A figura do presidente era totalmente sem sentido. Foi colocada lá porque era uma fundação que, em princípio, tinha que ter um presidente.” (FONSECA, 2001, p. 248)

Essa situação permanece por um curto período, até 1975, quando dois fatores situacionais significativos atuam no ambiente da organização. Primeiro, a decisão do governo Federal em promover uma campanha de vacinação de toda a população, para deter o avanço de uma epidemia de meningite. O segundo, a de o país alcançar maior autonomia tecnológica, através de consideráveis investimentos em desenvolvimento

científico e tecnológico, ambos consequência de um programa de articulação entre a Política de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e a Política Nacional de Saúde. A FIOCRUZ vai desempenhar um papel estratégico no desenvolvimento dessas políticas e, para isso, vai sofrer alterações nas forças internas da organização (SANTOS, 1999).

Uma das alterações está na preponderância de uma das forças que impulsionam a organização, nesse caso caracterizada pelo enfraquecimento daquela que é motivada pela base operacional - os profissionais, passando para a cúpula estratégica e identificada pelo mecanismo de coordenação adotado - supervisão direta - com a centralização das decisões, advinda, por sua vez, da nomeação do novo presidente da organização, de proveniência externa à organização e com formas de gestão diferentes daquelas habitualmente praticadas (FONSECA, 2001). Tudo isso, viabilizado por um dos fatores situacionais - o ambiente. Nesta época, prevalecia o regime político da ditadura militar, uma situação particular do ambiente, que possibilitou a adoção da centralização das decisões na cúpula estratégica da organização a despeito da estrutura organizacional da FIOCRUZ.

Outro movimento de transição também pode ser percebido a partir de 1985, motivado por outra força, a dos gerentes de linha - os diretores das Unidades, com a obtenção de suas autonomias, proporcionada, principalmente, pela descentralização da gestão dos gastos, com a delegação da ordenação das despesas, que, agora, deixa de ter o “crivo” da administração central. Acompanhada a isso temos a adoção do mecanismo de coordenação denominado controle de desempenho. Nesse momento, esses gerentes, não compunham ainda o colegiado de dirigentes da organização, instância criada um pouco mais tarde, nas deliberações do I Congresso Interno, realizado em julho de 1988, onde

“... a proposta do novo Estatuto inaugurou a institucionalização dos mecanismos participativos de condução e de poder na FIOCRUZ. A imediata transformação do Conselho Técnico-Administrativo, também criação dessa gestão, em Conselho Deliberativo, aprovado em Estatuto⁶,...” (FIOCRUZ, 1988, p. 67)

Em um outro momento, na reunião realizada em Petrópolis em 1991, onde foram estabelecidas as bases do Plano de Ação para 1992/1995, temos o início do debate sobre modernização administrativa, culminando em uma proposta de Termo de

⁶ O órgão - CD/FIOCRUZ passa a funcionar desde então, apesar do Estatuto ter sido aprovado somente em junho de 2003.

Compromisso de Gestão entre a FIOCRUZ e o Governo Federal, com o objetivo de elevar a capacidade de resposta da organização. Combinado a isso, na mesma época, temos a estruturação de Câmaras Técnicas e de mais mecanismos de interligação. Podemos definir, então, 1985 como o ano de início de uma outra transição, agora para a configuração de estrutura do tipo multidivisional.

Apesar do primeiro sistema de planejamento da FIOCRUZ surgir em 1979, ainda em uma estrutura de Burocracia Profissional, cujo mecanismo de controle consistia em supervisão direta por determinação do, então, presidente da organização, esse processo de transição, para a estrutura multidivisional diversificada, vai definindo-se somente durante o período de 1985/1990, e fortalecendo-se depois de lançado o Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Atividades – SPAA em 1991, em resposta às forças emergentes dentro da organização, mais especificamente a dos gerentes do topo da linha da organização e da cúpula estratégica das Unidades, ambos: Diretores das Unidades (FIOCRUZ, 1991).

Em 1993 identificamos um outro sinal vigoroso da transição, demarcada pelas deliberações do II Congresso Interno da FIOCRUZ e confirmadas pela comunidade ali presente.

“É consensual o entendimento de que a Instituição precisa estabelecer mecanismos permanentes e transparentes de avaliação das atividades desenvolvidas.” (FIOCRUZ, 1993/1994, p. 57)

Iniciou-se, aqui, um longo processo de elaboração e implementação de mecanismos e de formas de distribuição de recursos e de acompanhamento e controle das atividades desenvolvidas pelas diversas Unidades da FIOCRUZ, como consequência das deliberações e constatação sobre a necessidade de mudança; e de que, com vistas a:

“...vencer hábitos arraigados de improvisação gerencial, de ausência de planejamento e de centralismo burocrático, a gestão atual entendeu que as características desejáveis e multiplicidades funcionais deveriam encontrar respaldo na criação de mecanismos de incentivo a flexibilidade nas diversas unidades... Trata-se, portanto, de levar a cabo um processo de descentralização combinado com uma readequação técnico-administrativa de funções no conjunto da instituição.” (FIOCRUZ, 1993/1994, p. 58)

Nesse contexto de mudanças surge um novo instrumento de planejamento,

“Rompendo com a tradição espontaneísta do orçamento histórico, motivo para inúmeros conflitos, cada unidade vem programando suas atividades em correspondência com os montantes previstos de recursos... Como instrumento de explicitação de linhas prioritárias de atuação... o Plano de Objetivos e Metas-PO&M torna mais racional e transparente a alocação de recursos, bem como viabiliza o estabelecimento de sistemáticas para avaliação desempenho das unidades e da instituição como um todo.” (FIOCRUZ,1993/1994, p. 59)

Deu-se início a uma nova lógica da gestão, na alocação de recursos, na priorização das ações e no processo de discussão dos rumos da instituição.

Em 1995 consolidou-se o instrumento básico de planejamento central e programação conjunta das atividades desenvolvidas pelas Unidades e iniciou-se um sistema de acompanhamento e avaliação destas atividades, com base em um conjunto de indicadores, o PO&M.

Em 2001 fez-se, finalmente, uma revisão da sistemática de planejamento na FIOCRUZ, com o fortalecimento das áreas de planejamento nas Unidades e na DIPLAN e em todos os elementos do Sistema e uma ampliação do sistema de planejamento é proposta, adequando-o a uma gestão de caráter mais estratégico (FIOCRUZ, 2002a), com a inclusão do Planejamento Estratégico. A alocação de recursos passou a considerar as ações prioritárias segundo as estratégias estabelecidas pelas diretrizes do Plano Quadrienal (DIPLAN, 2001), contextualizando e justificando os objetivos e metas propostos no principal instrumento de planejamento da FIOCRUZ, o PO&M. Mudanças importantes foram deflagradas e mais uma etapa, talvez a mais ousada na sedimentação da cultura de planejamento na organização, é promovida. Podemos sugerir que esse foi mais um ponto de inflexão importante no processo de transição da FIOCRUZ, sedimentando a configuração da estrutura do tipo multidivisional.

2.7.1 – A FIOCRUZ COMO UMA ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL

Podemos caracterizar, inicialmente, a FIOCRUZ, após sua época *Adhocrática*, como uma organização onde predominou, por um longo tempo, ou melhor, pela maior parte de sua existência, a configuração Burocracia Profissional. Primeiramente, antes da integração, ainda como IOC, era composto por departamentos estritamente Profissionais tais como hospitais, centros de ensino e laboratórios de pesquisa. Após a agregação, pelo fato de sua constituição advir da junção de diversos Institutos independentes cuja

estrutura organizacional, em sua maioria, era do tipo profissional, a exemplo do IOC, da ENSP e do IFF, cujo mecanismo de coordenação se encontrava situado nas habilidades profissionais; no processo de seleção para o núcleo operacional da Unidade; e na ampla concessão do controle do trabalho a esses profissionais, estabelecendo-se aí o poder, decorrente da complexidade do seu trabalho e, também, por não haver se estabelecido, após a agregação, uma administração central (FONSECA, 1995). Apesar de qualquer distúrbio no ambiente, essa base operacional vem desfrutando de ampla autonomia, agindo independentemente, porém, sem o comprometimento em dar soluções aos problemas de saúde nacional como podemos observar no depoimento a seguir, pelo presidente, no período de 1975-1979, descrevendo a situação que encontrou a FIOCRUZ.

“Havia grupos politicamente adversários; conflitando de uma forma tremenda, deixaram de produzir cientificamente. Manguinhos não tinha mais legitimidade. ... Ficou na bacteriologia clássica, ficou na parasitologia. Enfim, a fundação ficou naquilo que era há trinta, quarenta anos atrás,... A instituição perdeu a sua autoridade de pesquisa social, ... Não sabia reivindicar nada mais,...”(FONSECA, 1995, p. 244-245)

Podemos, também, observar as dificuldades da tecnoestrutura, como também da linha intermediária, ambas pouco elaboradas e pouco exigidas, com pouco poder de coordenação sobre o trabalho operacional, principalmente porque os profissionais procuram o controle das decisões administrativas que os afetam, uma característica forte na FIOCRUZ. A tecnoestrutura e a linha intermediária pouco podem fazer para coordenar o trabalho operacional; principalmente pela pouca necessidade de planejamento e formalização do trabalho profissional, exige-se muito pouco da tecnoestrutura. Entendemos aqui como parte da tecnoestrutura, para efeitos do nosso estudo, a DIPLAN na FIOCRUZ e, como linha intermediária da organização, o conjunto de gerentes que possui autoridade formal: os Diretores de Unidades da FIOCRUZ.

“O controle das decisões administrativas requer o domínio da linha intermediária da organização, assim, alguns profissionais operacionais executam alguns trabalhos administrativos, ou os profissionais administradores habilitados pelo seu órgão de classe são, ou eleitos ou indicados pelos

operadores profissionais da organização.” (MINTZBERG, 1995, p. 220)

Assim podemos compreender a FIOCRUZ até 1975, ou seja, antes das mudanças ocorridas nessa época na organização pelo advento de uma gestão renovadora gerada no seio do próprio regime militar – solução hierárquica – e, antes de 1979, no qual se constitui o primeiro sistema de planejamento. Antes, também, da consolidação do novo instrumento de planejamento - o PO&M, produto de mudanças decididas em 1993 no II Congresso Interno – solução da descentralização.

Entretanto, ao observarmos os depoimentos dos NPs das Unidades, resultado do exercício do curso de planejamento ministrado pela ENAP em agosto de 2002⁷, podemos perceber uma fragilidade de muitos desses núcleos, e, pelas respostas ali apresentadas, podemos perceber também que muitas dessas fragilidades são características de uma organização do tipo profissional. Conseqüentemente, essa situação, irá fragilizar o sistema de planejamento institucional, responsabilidade da DIPLAN, reforçando, assim, a idéia de uma tecnoestrutura pouco elaborada, tanto em nível central como nas Unidades.

Hoje, com a estrutura altamente descentralizada, tanto vertical quanto horizontalmente, processo este iniciado em 1985, grande parte do poder sobre o trabalho operacional na base da estrutura fica sujeito ao controle coletivo dos parceiros, quanto aos resultados técnicos; do Ministério da Saúde, como órgão ao qual a organização está vinculada e ao Tribunal de Contas da União, como órgão de controle externo sobre a aplicabilidade dos recursos, já que estamos tratando de uma organização pública, cujos recursos de financiamento de suas atividades é de origem do Estado.

E, assim, os Diretores de Unidades, provenientes, em sua maioria, do núcleo operacional, assumem a coordenação da estrutura administrativa adotando como instrumento de coordenação, o ajustamento mútuo e instrumentos de religação, tais como forças-tarefa, comitês, conselhos, câmaras técnicas e outros, todos, presentes na FIOCRUZ.

Outra característica marcante são as diversas dificuldades do administrador, aqui na figura dos Diretores de Unidade, consistindo, a primeira delas, em lidar com os distúrbios na estrutura, a exemplo do processo de categorização, ou seja, determinar as linhas de pesquisa das Unidades e dos departamentos, o que dificulta definir rumos

⁷ Nesse curso foi proposto um exercício que consistia em aplicar a metodologia SWOT na análise do processo de planejamento e elaboração do PO&M para os anos de 2002 e 2003 das Unidades que participaram.

institucionais. Dificuldades desse tipo, nessa estrutura, resultam do fato de que os diretores em questão não devem impor soluções para os profissionais da base operacional envolvidos, mas propor, sim, uma grande negociação entre as partes envolvidas. Os diretores, nesse caso, exercem um papel-chave na fronteira da organização, entre os profissionais internos e as partes externas interessadas, como o Ministério da Saúde, os governos de um modo geral, associações de clientes, parlamentares e outros. Assim, os papéis externos do presidente e diretores de Unidades, como, por exemplo, manter contatos, fazer relações públicas, atuar como porta-voz e negociar com o público externo, emergem como os mais importantes na administração profissional.

“Os profissionais vivem um dilema constante, eles abominam as atividades da administração por preferir se dedicar a sua profissão e, por outro lado, a liberdade de dedicação é alcançada pelo esforço administrativo. Então, o profissional deve se decidir entre executar o trabalho administrativo e reduzir seu tempo de dedicação à sua profissão, ou transferir o trabalho administrativo aos administradores, abrindo mão de parte de seu poder de tomada de decisão, favorecendo um conjunto diferente de metas, o que, conseqüentemente, gera críticas de seus parceiros.” (MINTZBERG, 1995, p. 223)

Essas características são ainda percebidas sob diversos aspectos dentro da FIOCRUZ, nem sempre de forma homogênea. São características que guardam, na cultura centenária da organização, ou mesmo na estrutura da organização, que apesar de ser crescente multidivisional é em grande parte composta por Unidades profissionais, principalmente por se tratar de uma organização constituída de Unidades tais como hospitais, escolas e centros de pesquisa, organizações típicas de uma Burocracia Profissional.

2.7.2 - A FIOCRUZ COMO ORGANIZAÇÃO MULTIDIVISIONAL

Desde 1985 a FIOCRUZ passa a configurar-se como uma organização multidivisional diversificada. Veremos a seguir algumas características dessa transição.

A Forma Divisionalizada constitui-se de unidades de linha intermediária, denominadas *divisões* e com uma administração denominada *escritório central*. Assim, aconteceu com a FIOCRUZ, a partir deste ano, respondendo ao cenário político do país que acenava para uma democracia emergente. O poder central decidiu a se organizar

mais democrático e participativamente, então, resolve delegar, boa parte de suas competências e poder aos seus parceiros: os Diretores das Unidades, após discussões internas em fóruns criados para este fim. Essa delegação acrescentou uma característica particular à organização, pois o conjunto de gerentes passa a ocupar dois posicionamentos, a de comando e a de comandados, já que partilham da cúpula estratégica no colegiado criado para formulação e condução da política de desenvolvimento da organização – o CD/Fiocruz. Dessa forma, se por um lado proporcionou, ao conjunto da organização, uma ampliação na participação das decisões acreditando estar aumentando o comprometimento, por outro, reduz a capacidade de condução da cúpula estratégica, uma vez que se torna maior a necessidade de convencimento e negociação deste grupo, no qual estão envolvidos conflitos de interesses.

Essa transição vai se delineando ao longo dos próximos anos e, hoje, ela é constituída de Unidades relativamente independentes, com estruturas próprias, de configurações diversas, o que garante uma alta autonomia. Essa autonomia está caracterizada por diversas situações, dentre as quais podemos citar aquelas atividades que se repetem entre si, como compras, protocolo, planejamento, administração e, em algumas, até a de engenharia, folha de pessoal e outras, minimizando a interdependência e a coordenação com as outras Unidades, tornando extenso o controle da cúpula estratégica.

Outra característica verificada na FIOCRUZ é a incompletude de sua estrutura, por se tratar da sobreposição de uma estrutura maior a outras menores, deixando de constituir uma estrutura completa, ou seja, que vai da cúpula estratégica ao núcleo operacional, porque cada divisão tem sua própria estrutura. Esse tipo de estrutura é ilustrado na Figura 3 (ANEXO I). Assim, a FIOCRUZ se configura uma estrutura organizacional multidivisional composta de Unidades com estruturas organizacionais diversificadas entre si, como já pudemos assinalar anteriormente na seção 2.3:

“... a FIOCRUZ é entendida como uma organização multidivisional...”
(PROENÇA, 2002 , p. 2).

Possui, de fato, uma administração central com instrumentos de acompanhamento e de controle de desempenho implementados, apesar de apresentar algumas dificuldades, principal mecanismo de coordenação e parâmetro-chave nesse tipo de estrutura,

resultado de um processo longo, iniciado há mais de duas décadas, logo após o aumento de sua dimensão pela agregação de organizações independentes, sugerindo uma federação.

Como descreve Mintzberg, os três parâmetros do desenho a seguir confirmam a estrutura básica de uma organização Multidivisional: (1) as Unidades encontram-se agrupadas por mercados, no topo da linha intermediária, ou seja, na FIOCRUZ as Unidades possuem vocação específica que atende a determinadas demandas do mercado e são gerenciadas pelos diretores que representam o topo da linha intermediária formal da organização; (2) a descentralização vertical e paralela entre as Unidades, “*mas não necessariamente em seu interior*” (MINTZBERG, 1995, p. 242), caracterizada pela delegação de competências da cúpula estratégica igualmente distribuídas aos Diretores de Unidades; e (3) a confiança na padronização dos *outputs*, os indicadores, identificados no instrumento de programação e no acompanhamento das atividades.

Entretanto, ao longo desses anos uma das maiores dificuldades da estrutura central tem sido a padronização dos *outputs*, dos produtos realizados pelas Unidades, um monitoramento realizado *a posteriori* do desempenho divisional e a formalização de uma pequena parte do seu comportamento. Principalmente se a sobreposição da Forma Divisionalizada estiver sobre diversas Burocracias Profissionais, com alta complexidade no trabalho, o que torna difícil o estabelecimento de padronizações.

Uma outra característica de fácil identificação de uma estrutura do tipo Multidivisional é o poder que as Unidades possuem para dirigir seus próprios negócios, controlando as operações e determinando as estratégias específicas para os seus mercados. Ao escritório central ficam os poderes de: (a) formulação da estratégia global da organização, com o gerenciamento do portfólio estratégico, situação ainda não alcançada plenamente na FIOCRUZ pela administração central; (b) alocação dos recursos financeiros globais e de como também gerenciar esses recursos, tal como os de: retirar o excesso das Unidades que demonstram excedentes, levantar recursos adicionais, investir em projetos de capitais e alocar os disponíveis entre aquelas que precisam; e (c) desenhar o sistema de controle de desempenho, que, com o auxílio da tecnoestrutura, definem as medidas de desempenho e os períodos dos relatórios, estabelecem formatos para os planos e orçamentos e desenham o Sistema de Informações Gerenciais – SIG, que fornece os resultados do desempenho ao escritório central (MINTZBERG, 1995, p. 247).

O logo da Forma Multidivisional - Figura 3, mostra simbolicamente as três partes

em que se divide o escritório central: (a) uma pequena cúpula estratégica formada pelos altos dirigentes, no caso da FIOCRUZ seria a Presidência e os diretores das Unidades, quando compõem o CD/FIOCRUZ; (b) uma pequena tecnoestrutura à esquerda, envolvida no desenho e na operação do sistema de controle de desempenho, como também em programas de desenvolvimento gerencial e institucional – na FIOCRUZ é onde encontramos a DIPLAN, a Diretoria de Administração do Campus – DIRAC, a Diretoria de Administração – DIRAD e a Diretoria de Recursos Humanos - DIREH; e (c) um grupo levemente maior de assessores de apoio à direita, que representa a Procuradoria Geral, a Assessoria de Comunicação Social, a Assessoria Internacional.

Nesse processo de estruturação dessa nova configuração, perguntamos se a área responsável pelo planejamento da organização - a DIPLAN, vem se estruturando adequadamente e o suficiente, principalmente no que se refere ao desenvolvimento das funções de planejamento que atendam e contemplem, por um lado, as demandas por informações que subsidie o processo decisório e a distribuição de recursos, por outro, as Unidades, no suporte técnico e de assessoramento, colaborando com a consolidação do processo de planejamento no conjunto da organização. Se as funções desenvolvidas pela DIPLAN vêm consubstanciando as captações por recursos públicos que se encontram escassos. Algumas respostas aos questionamentos acima serão apresentadas mais à frente, no capítulo 4, quando formos analisar o processo de construção do planejamento na FIOCRUZ.

2.8 - AS FUNÇÕES DO PLANEJAMENTO

Entendendo a FIOCRUZ como uma organização multidivisional, a estrutura central passa a exercer um papel relevante no contexto da organização como elemento de ligação das diversas divisões. A cúpula estratégica, em particular, demanda da tecnoestrutura o pleno exercício de suas funções, no papel lateral às decisões. Nesse contexto, a equipe de planejamento deve permanecer em torno do processo de criação estratégica e não dentro dele (MINTZBERG, 1994). O papel da equipe de planejamento, proposto pelo autor para organizações do tipo Multidivisional, como decorrência, é o de fazer a organização pensar estrategicamente, ou seja, consiste em

articular, justificar e elaborar a visão estratégica, exercendo os papéis apresentados a seguir.

2.8.1 – DETECTOR DE ESTRATÉGIAS

Algumas das estratégias, talvez as mais importantes, emergem nas organizações naturalmente, sem intenção e, às vezes, sem o conhecimento dos próprios gerentes. Para melhor aproveitarmos essas oportunidades, portanto, Mintzberg sugere, como função do planejamento, a responsabilidade pela assistência aos gerentes na identificação, dentro da organização, de estratégias que emergem naturalmente, sem intenção específica, ajudando-os a encontrá-las nas próprias atividades da organização ou em organizações concorrentes. Na descoberta de novos mercados, compreendendo as implicações destas novas descobertas, ou de novos produtos, resultado de novos processos de fazer ou processar as coisas.

2.8.2 - ANALISTA

Aqui, o planejamento assume a função de realizar análises nas quais estão incluídos estudos profundos e meticolosos sobre o negócio da organização, análises competitivas, de prospecção e outras que podem vir a comprometer o futuro da organização. Algumas dessas análises podem oferecer aos gerentes uma simples alternativa de interpretação conceitual do seu mundo, como, por exemplo, uma nova forma de ver o sistema de distribuição de produtos da organização, oportunidades de novos mercados e outros.

2.8.3 - CATALISADOR

O planejamento, aqui, exerce a função de incentivador dos administradores, promovendo-os a pensar sobre o futuro da organização de maneiras criativas. No desenvolvimento dessa função, os planejadores podem usar até de provocação com os administradores, ou táticas do tipo que os colocam em situação de cheque, como, por exemplo, levantando questões difíceis para a organização, ou desmistificando assuntos considerados convencionais.

2.8.4 - PROGRAMADOR

Neste caso, o planejamento deve exercer esta função trabalhando na programação das estratégias, tornando-as operacionais, o que envolve três etapas: (a) *a codificação* - consiste em expressar a estratégia explicitando-a claramente em formato operacional. Para isso, exige-se cuidadosa atenção, uma boa interpretação da estratégia e uma ampla visão do negócio; (b) *a elaboração* - consiste em detalhar, para análise mais profunda, as estratégias em subestratégias, em programas e planos de ação, especificando o que deve ser feito para realizar cada estratégia; (c) *a conversão* - consiste em considerar os efeitos das mudanças sobre as operações da organização. Os efeitos no orçamento, nos controles de desempenho e outros. Os objetivos devem ser revistos, os orçamentos trabalhados, planos de ação criados, reconsiderando sempre os procedimentos operacionais padrão, os cálculos sobre as conseqüências de cada mudança específica.

Conseqüente à programação, temos o desdobramento das ações do planejamento, que Mintzberg detalha para os analistas da tecnoestrutura. Elencaremos aquelas que dizem respeito aos analistas de planejamento da organização a saber: (a) *um plano* - que tem o propósito de especificar um *output* (saída) desejado segundo um padrão, onde se encontram o cardápio de indicadores; (b) *orçamento* - que são os planos que especificam os custos dos *outputs* em determinado período de tempo; (c) *programação* - que são os planos que definem os tempos para os *outputs*; (d) *objetivos* - que são planos que detalham as quantidades de *outputs* para determinado período de tempo; e (e) *o sistema de planejamento ou sistemas de relatórios* - que fornecem o retorno das informações de controle.

2.8.5 - MONITORAMENTO

Nesta função, o planejamento deve adotar, quanto ao tipo de sistema de monitoramento, para a avaliação e controle da organização no acompanhamento dos *outputs*, o Controle de Desempenho, que está focado na regulação do desempenho global da organização com base no desempenho das Unidades. Portanto, envolvendo o monitoramento dos resultados após a sua ocorrência, em diversas etapas do processo, comparados com aqueles previstos. Dessa forma, pretende-se assegurar que o desempenho real esteja de acordo com os padrões que foram prescritos na fase da programação.

Assim, esta função assume a finalidade de identificar os desvios dos padrões planejados e corrigi-los quando for o caso; fazer com que os resultados obtidos estejam próximos dos resultados esperados e possibilitem a consecução dos objetivos; verificar se as estratégias e políticas estão proporcionando os resultados esperados, dentro das situações existentes previstas; e proporcionar informações periódicas que sejam rápidas o suficiente para a intervenção no desempenho do processo e alterar objetivos e estratégias sempre que necessário (OLIVEIRA, 2002).

A partir dos referenciais aqui expostos e com base na metodologia que descreveremos a seguir, são propostas alternativas de melhoria para área de planejamento da FIOCRUZ.

3. METODOLOGIA

Definir a função do planejamento no plano abstrato, nas dimensões relativas à sua abrangência, à sua competência, à definição da sua metodologia e ao dimensionamento de seus resultados, embora essencial à formulação do problema de conceber o modelo de planejamento, resulta em concepções relativamente sintéticas a serem desenhadas; basta basear-se em modelos; estatísticas de sucesso de tais modelos em organizações afins; consultorias; e em bibliografia específica. Porém, a grande dificuldade está em delinear as ações correspondentes às funções e aos modelos eficientemente corretos, tecnicamente adequados e que atendam às demandas do cliente no momento e na forma adequada, respeitando as especificidades, melhor ainda, a configuração da estrutura da organização.

A partir do referencial da Teoria das Configurações de Mintzberg, identificamos a configuração Multidivisional Diversificada como sendo aquela que melhor representa a atual configuração da FIOCRUZ, assim como as funções, descritas no capítulo 2, como aquelas mais adequadas ao cumprimento das exigências da cúpula estratégica desta organização. Para construir a proposta mais adequada para a FIOCRUZ, entretanto, procedeu-se a um levantamento de informações adicionais que inclui: o levantamento das funções desempenhadas atualmente pela DIPLAN, averiguando aquelas que vem sendo desenvolvidas, identificando lacunas e propondo adequá-las àquelas preconizadas pela literatura (descritas em 3.2). Em seguida, através das evidências recolhidas junto aos principais gestores da organização - Presidente, Vice-Presidentes e CD/FIOCRUZ; verificou-se se essas funções de planejamento, segundo as ações que delas decorreram, são demandadas por estes atores nas formas descritas na seção 3.3 e ANEXO II. Por último, foram estudados os NPs, a partir das apresentações elaboradas como resposta ao exercício final do curso de planejamento oferecido aos integrantes do Sistema de Planejamento da FIOCRUZ, pela Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, identificando nas atividades ali descritas as funções que vem sendo desenvolvidas por esse conjunto de elementos do sistema de planejamento, delineando a atual forma em que se encontra esse conjunto dentro da organização conforme 3.4.

3.1 - AÇÕES QUE DEFINEM FUNÇÕES

Para minimizar o risco de desvios de interpretação da informação apurada, tendo em vista que a abordagem do tema em questão se refere às funções desenvolvidas ou propostas para DIPLAN, exigindo dos interlocutores um conhecimento mínimo sobre funções do planejamento, universo de dúbio entendimento podendo, por isto, dificultar a compreensão da análise dos resultados, uma vez que os resultados podem vir envolvidos de conotações de sentido diverso ou diferente de um entendimento comum entre o estudo e o leitor, propomos um conjunto de ações observáveis nas evidências relatadas que irão caracterizar cada tipo de função. Sistematizando, obteremos para cada função um conjunto de ações na forma a seguir:

a) Para o cumprimento da função do planejamento como **analista** ou como responsável pela **realização de estudos de prospecção** foram consideradas as ações:

- ♦ relacionadas a projetos de mudanças na gestão pública;
- ♦ que envolvem estudos de antecipação do futuro;
- ♦ relacionadas a estudos de prospecção;
- ♦ de participação em câmaras técnicas;
- ♦ de discussão sobre a visão de futuro;
- ♦ de criação da câmara técnica específica de infra-estrutura;
- ♦ de Análise de Posicionamento Estratégico - APE;
- ♦ de busca de vantagens competitivas;
- ♦ relacionadas a um novo modelo de gestão;
- ♦ de diagnóstico institucional;
- ♦ de escolha de modelo que valoriza a implementação das estratégias;
- ♦ de desenvolvimento e modernização institucional;
- ♦ de subsídio aos processos decisórios com estudo no campo da gestão estratégica.

b) Por seu turno, elencamos nas ações que contribuem para a promoção do pensamento estratégico dentro da organização, aquelas ações que capilarizam o planejamento estratégico ou que propiciam **catalisá-la**, daí temos as ações:

- ♦ de criação e manutenção dos NPs;
- ♦ que sugerem como visão ideal mais recursos para áreas estratégicas;
- ♦ que falam da importância do planejamento como promotor de ações pró-ativa;
- ♦ relativas a edição de relatórios que demonstram o desempenho da organização ;
- ♦ de organizar seminários sobre a atividade principal da Unidade;

- ♦ de incluir na missão da Unidade o compromisso de protagonizadora de ofertas de novos produtos;
 - ♦ de reconhecer o pensamento estratégico como uma disposição para a inovação;
 - ♦ de reconhecer que as organizações precisam de desenvolver a capacidade de sonhar e assumir riscos;
 - ♦ de apresentar como objetivo da Unidade novos programas que organizam o pensamento estratégico na área de problemas;
 - ♦ que sugerem uma forte participação dos funcionários no processo de planejamento;
 - ♦ que relevam a importância dos NPs;
 - ♦ de envolvimento das câmaras técnicas no processo de planejamento.
- c) Quanto à função de **programação** ou de **operacionalização de estratégias** selecionamos as seguintes ações para caracterizá-las:
- ♦ de discutir sobre o processo de planejamento;
 - ♦ a de elaborar o Plano Estratégico da FIOCRUZ - PEF, uma nova versão do PO&M, como instrumento de programação;
 - ♦ de sugerir a construção de indicadores de consenso para o instrumento de programação;
 - ♦ de falar sobre a necessidade de se conscientizar sobre se organizar para produzir;
 - ♦ de reconhecimento sobre o PO&M ser um instrumento para medir e controlar objetivos e metas;
 - ♦ de reconhecimento sobre a ausência de sistemática na elaboração PO&M;
 - ♦ de discutir e orientar a Unidade sobre os objetivos, metas e atividades para vários exercícios;
 - ♦ de implementar plano estratégico plurianual;
 - ♦ de explicitar processos internos;
 - ♦ de implementar instrumentos de acompanhamento de desempenho do tipo Balance Score Card – BSC (KAPLAN, 2001);
 - ♦ de implementar indicadores de desempenho mais efetivos.
- d) Abordamos algumas ações, também, que reforçam a função **monitoramento**, tais como:
- ♦ de elaborar o relatório anual do gestor da organização;
 - ♦ de planejar e elaborar o orçamento anual da organização;
 - ♦ de coordenar, acompanhar e supervisionar o PPA da organização;

- ♦ de acompanhar e avaliar a execução física e orçamentária da organização;
- ♦ de elaborar o relatório anual de atividades da organização;
- ♦ de responder sobre o desempenho da FIOCRUZ aos órgãos que ela está vinculada;
- ♦ de reconhecimento pela Unidade da importância do acompanhamento e da avaliação de suas atividades;
- ♦ de reconhecimento da importância das informações relevantes;
- ♦ apresentar como foco do PO&M a gestão segundo os resultados;
- ♦ de discutir sobre os objetivos a serem alcançados nos exercícios seguintes;
- ♦ de discutir sobre o aumento do desenvolvimento organizacional;
- ♦ de discutir sobre as dificuldades de acompanhamento das metas semestralmente;
- ♦ de discutir sobre as dificuldades em adotar medidas corretivas de recuperação da execução física;
- ♦ de discutir as dificuldades de acompanhamento sistemáticos;
- ♦ de discutir sobre o aprimoramento dos indicadores;
- ♦ de aprimoramento de indicadores;
- ♦ de estabelecimento de metas para os objetivos;
- ♦ de identificação pela Unidade como ponto forte o cumprimento de suas metas;
- ♦ de identificação pela Unidade como ponto fraco os indicadores de desempenho, a avaliação e o monitoramento dos resultados;
- ♦ de identificação como oportunidade de melhoria a atualização dos instrumentos de acompanhamento e avaliação;
- ♦ de levantar as ações de melhoria na elaboração do sistema de indicadores de gestão;
- ♦ de criar um comitê de avaliação da gestão estratégica;
- ♦ de apresentação dos conjuntos de mecanismos de monitoramento dos programas;
- ♦ de apresentação dos indicadores de sucesso;
- ♦ de identificação de falta de estrutura do PO&M para avaliação;
- ♦ de identificação sobre padrões distintos entre as atividades para avaliação;
- ♦ de construção de indicadores de desempenho;
- ♦ de acompanhamento de projetos;
- ♦ de apoio do diretor da Unidade no incentivo ao acompanhamento e controle dos resultados;

- ♦ de melhoria dos indicadores apontados como frágeis nas respostas das auditorias externas – Tribunal de Contas da União – TCU e outros;
- ♦ de identificação sobre as dificuldades de capilarização do PO&M na Unidade;

e) Por último, temos a função de **Detector de estratégias** caracterizada pelas ações a seguir:

- ♦ de articular as relações inter-institucionais de cooperação técnica e financeiras;
- ♦ monitorar, acompanhar e consolidar as demandas de investimento das Unidades;
- ♦ de representar a FIOCRUZ em fóruns de discussões específicas inerentes a sua missão;
- ♦ definir estratégias de integração para as monitorias e entre os NPs e a DIPLAN;
- ♦ de realizar nas Unidades encontros de dirigentes que promovam discussão de alinhamento das estratégias individuais com as organizacionais;
- ♦ de capilarizar as estratégias na Unidade;
- ♦ de implementar a análise estruturais como metodologia para identificação das estratégias viáveis a longo prazo, a exemplo do FOFA– Fraquezas, Oportunidades de melhoria, Pontos Fortes e Ameaças;
- ♦ de identificação da cadeia de valores da Unidade, que consiste em identificar o conjunto de valores cultuados pela Unidade, as crenças existentes como por exemplo: trabalho bem feito trabalho reconhecido;
- ♦ de elaborar o Documento de Análise Estratégica – DAE pelo Diretor da Unidade;
- ♦ de identificar estratégias de definição das linhas de pesquisa prioritárias da Unidade;
- ♦ de identificar estratégias que não permitem a perda do foco estratégico dos recursos destinados a infra-estrutura da Unidade;
- ♦ de descentralizar para a menor unidade interna o processo de descrição dos objetivos e metas para posterior consolidação pelo departamento da Unidade;
- ♦ de discutir no CD da Unidade um conjunto de objetivos estratégicos para deliberação;
- ♦ de propor a Unidade o exercício de pensar o futuro como um processo criativo;
- ♦ de envolver a equipe de planejamento em todas as fases do processo de planejamento;
- ♦ de envolver outros setores além do planejamento em oficinas e reuniões de planejamento;

- ♦ de identificar de falhas no instrumento de explicitação das estratégias da organização – DAE;
- ♦ de formulação de políticas nacionais na área de atuação da organização;
- ♦ de endossar institucionalmente os financiamentos das Unidades;
- ♦ de potencializar os resultados das câmaras técnicas existentes;
- ♦ de apoiar o diretor da Unidade nas atividades de planejamento e capacitação em planejamento.

3.2 - O PLANEJAMENTO ATUALMENTE REALIZADO PELA DIPLAN

Para nortear o processo de planejamento estratégico da própria DIPLAN, em dezembro de 2003, foram convidados os dirigentes, mais os membros dos núcleos de planejamento e os colaboradores do sistema de planejamento para um “ENCONTRO DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO”, quando se buscou definir o planejamento desejado para a organização, segundo a orientação da presidência e as demandas das Unidades da FIOCRUZ.

Para o estudo das funções atuais da DIPLAN nos apoiamos no conjunto de atividades relatadas pelo diretor da DIPLAN, aqui denominadas ações, neste ENCONTRO DE PLANEJAMENTO. Com base nessas ações relacionamos, cada ação, a uma das funções descritas na seção 2.8. Como resultado obtivemos um quadro que permitiu analisar as atuais funções desenvolvidas pela DIPLAN, o que nos possibilitou identificar as funções que não vêm sendo desenvolvidas, segundo o conjunto de funções apresentado na seção 2.8, delineando as lacunas observáveis e as melhorias necessárias, quando for o caso, e apoiar os ajustes a serem propostos.

3.3 - CRÍTICAS E DEMANDAS DOS DIRIGENTES AO PLANEJAMENTO DA DIPLAN

Na convocação para este Encontro de Planejamento, a DIPLAN manifesta o propósito do encontro, que busca identificar o melhor tipo de planejamento a ser implementado na organização, no qual o objetivo seja atuar sobre as demandas mais importantes; definir respostas, produtos e cronogramas; e tomar outras providências que possibilitem o cumprimento de suas funções.

Dessa forma, nesse encontro, os dirigentes presentes responderam à provocação da DIPLAN apresentando sugestões, apontando falhas, necessidades e alternativas que relacionamos detalhadamente por autor no ANEXO II. Analisamos estas exposições buscando nelas identificar as funções de planejamento propostas, destacando, para este fim, as ações que caracterizam estas funções ou as próprias funções, quando for o caso, sempre que elas estiverem mencionadas. Mediante esse procedimento destacamos as diversas ações relacionadas nas apresentações do Encontro, quando confirmadas e associamos, cada uma, a uma das cinco funções descritas em uma das cinco subseções da seção 2.8.

Com o resultado dessa análise podemos perceber quais as funções, do conjunto de funções proposto no presente estudo, que são mais reconhecidas, citadas e demandadas pelos dirigentes, confirmando desta forma, ou não, a importância destas funções no processo de planejamento. Podemos, também, compreender a percepção desses dirigentes sobre o papel do planejamento na organização, bem como as suas expectativas em relação ao seu impacto no desempenho e à sua contribuição na forma de gestão, em busca de resultados de eficácia e efetividade. A partir daí, podemos construir uma proposta de ajuste as funções de planejamento hoje realizadas.

3.4 – O PLANEJAMENTO REALIZADO PELOS NPs DAS UNIDADES

Em agosto de 2002, a DIPLAN promoveu um treinamento sobre “Planejamento e Gestão Estratégica: conceitos e ferramentas” oferecido aos integrantes dos núcleos de planejamento das diversas Unidades da FIOCRUZ. Ao final do curso a DIPLAN levou aos participantes, um exercício que consistiu em uma proposta de avaliação da experiência vivida pelas Unidades na elaboração do planejamento institucional e uma proposição de melhoria do planejamento estratégico, como sendo um próximo passo a ser dado no avanço para o amadurecimento da prática de planejar. Tudo isso com o intuito de complementar a atividade de introdução ao tema Planejamento e Gestão Estratégica.

Esse exercício consistiu na análise do processo vivenciado pela Unidade na preparação dos seus Planos para 2002 e 2003, à luz do método proposto no curso, em que constassem considerações acerca da viabilidade e dos encaminhamentos passíveis de aperfeiçoamento para o PO&M 2004.

O resultado foi apresentado como seminário, em um conjunto de transparências para discussão. Cada Unidade adotou como ponto de partida a sua tradição na elaboração do PO&M, os instrutivos para 2002 e 2003 e a realidade gerencial e organizacional vivida no período de 12/2001 a 05/2002, no que diz respeito à condução do planejamento.

O roteiro recomendado requereu responder algumas perguntas, tais como:

- a – Como transcorreu o processo de preparação do PO&M? Quem se envolveu? Com que grau de dedicação e sob que contexto? Quais as dificuldades encontradas? Que sucessos foram experimentados?
- b – Explicar o processo vivido. Como a direção trata o planejamento? A Unidade rejeita o PO&M? O PO&M pode ser estrategizado?
- c – Que mudanças proporia? Qual é a sua visão de um processo ideal de planejamento? O que seria um grande sucesso para o processo de 2004?

Como pudemos sublinhar no decorrer desta dissertação, em diversos momentos, as respostas a essas questões tiveram grande importância para diagnosticar a situação em que se encontravam os NPs, assim como para observar o processo de elaboração do PO&M e a maneira como os elementos do sistema de planejamento da organização vêm se comportando. Agora, porém, nos ajudarão a identificar as ações praticadas pelos NPs que vêm viabilizando ou não o desenvolvimento das funções que ora sugerimos como adequadas ao planejamento da FIOCRUZ.

A despeito das diferenças encontradas no formato, no processo vivenciado ou nas experiências de cada NP, procuramos identificar, através da citação das ações consideradas no testemunho dos NPs como praticadas no decorrer do processo de elaboração do PO&M, aquelas que implicaram, direta ou indiretamente, no desenvolvimento das funções que listamos como adequadas a esta organização.

Para isso destacamos as diversas ações mencionadas nas apresentações e, em seguida, associamos cada uma à uma daquelas funções, a que lhe é pertinente, descritas em uma das subseção da seção 2.8.

Com esse resultado podemos identificar quais as funções, do conjunto de funções antevistas pela Teoria das Configurações, que são reconhecidas e desenvolvidas pelas Unidades através de seus NPs e, desta forma, confirmar ou não a importância destas funções no processo de planejamento da FIOCRUZ, como também, identificar o nível

de esforço a ser demandado pelo núcleo de planejamento no desenvolvimento dessas funções, considerando esta realidade.

Essas informações nos ajudaram na construção do panorama atual de algumas partes do sistema de planejamento, demonstrando as fragilidades desse sistema na organização, contribuindo, dessa forma, na elaboração de algumas ações que constam da proposta do presente estudo.

4. A DIRETORIA DE PLANEJAMENTO DA FIOCRUZ – DIPLAN

As 19 Unidades que compõem a FIOCRUZ, entre técnico-científicas, unidades de apoio e técnico-administrativas, apresentam diversas configurações. Nela encontramos estruturas com características de uma *Adhocracia*, de uma Burocracia Profissional e até, em algumas estruturas, a do tipo Mecanizada. Isso nos leva a compreender a complexidade do estabelecimento de mecanismos de coordenação em nível central, dada a exigência das diferentes estruturas e, mais ainda, de exercer o controle e medir desempenho, entre outros.

É dentro desse contexto que a FIOCRUZ vem praticando tentativas de desenvolver um sistema de planejamento capaz de dar conta da complexidade e da diversidade de suas estruturas organizacionais.

4.1 - A DIPLAN COMO PARTE DE UMA CONFIGURAÇÃO

Da mesma forma que aplicamos a Teoria das Configurações para analisar a organização FIOCRUZ como um todo, iremos, agora, focar o papel da DIPLAN segundo a mesma Teoria. Analisaremos, sob uma ótica mais específica, a estrutura DIPLAN - suas partes componentes, seus mecanismos de coordenação, sua dimensão, composição, funcionamento e amplitude de coordenação; e outros aspectos relacionados, como também as suas funções, aquelas que melhor se adequem ao contexto da estrutura organizacional da FIOCRUZ. Ou seja, analisaremos a estrutura e o papel da DIPLAN no contexto de uma organização do tipo profissional e multidivisionalizada, situações que a tecnoestrutura da FIOCRUZ vem vivenciando como consequência das transições e das forças exercidas pelas partes da organização.

4.1.1- A TECNOESTRUTURA DA FIOCRUZ – PARÂMETROS DE ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL

Como já mencionamos anteriormente, se entendermos a FIOCRUZ como uma organização onde ainda existem fortes indícios de uma configuração de Burocracia Profissional, podemos também entender a irrelevância da tecnoestrutura nesse tipo de estrutura, pela dificuldade de: detectar estratégias face à assimetria de informação entre a base operacional e as demais partes da organização; fazer análises profundas para subsídio ao processo decisório, se acaso o tema não for de interesse dos profissionais; ou até programar estratégias tornando-as operacionais, tendo em vista a dificuldade de se estabelecer padrões para medir desempenho dos resultados; e, mais ainda, de catalisar estratégias, já que, em alguns casos, os gerentes pouco interferem na base operacional. Como já vimos, o mecanismo de controle, aqui, pode encontrar-se na padronização das habilidades, mais especificamente nas especialidades, um conhecimento que pode garantir uma autonomia na base operacional. Somente grandes e permanentes negociações podem propiciar uma ligeira inflexão na autonomia desses profissionais.

Essa pode ser uma das primeiras causas da dificuldade da plena adesão pelas Unidades aos elementos e instrumentos do sistema de planejamento da organização, independente das funções estabelecidas para a área de planejamento. Pode iniciar com o diretor de Unidade, com a dificuldade em implementar, junto à base operacional da sua Unidade, os elementos e instrumentos de planejamento desenvolvidos pelas próprias Unidades ou não, enfraquecendo ou inviabilizando a eficácia do planejamento na Unidade.

E assim tem sido a prática de planejar dentro da DIPLAN/FIOCRUZ, desde a gênese do planejamento na FIOCRUZ e desde que ela se tornou uma organização complexa de C&T em saúde em 1976. Os estímulos promovidos pela DIPLAN nem sempre são bem sucedidos, não de maneira generalizada, mas principalmente naquelas Unidades que possuem a configuração organizacional do tipo Profissional, como aponta

o resultado do exercício do curso da ENAP, em agosto de 2002⁸. Nesse caso, podemos citar como exemplo os pontos fracos citados por algumas dessas Unidades, a saber: *i*) o IOC, revela a falta de planejamento estruturado na Unidade, ausência de história em planejamento e RH insuficiente para desenvolver esta atividade, caracterizando a irrelevância do planejamento neste tipo de estrutura; *ii*) a COC, expõe sobre as suas dificuldades nessa área, aponta a falta de uma sistemática para elaboração do instrumento de planejamento, aqui o PO&M; aponta também a falta de capilarização da cultura de planejamento e a ausência do acompanhamento das metas estabelecidas, uma dificuldade de monitoramento das atividades, entre outras.

Podemos citar outros fatos, como por exemplo, a dificuldade de algumas em fornecer as informações necessárias a elaboração do planejamento institucional, simplesmente deixando de preencher o instrumento criado para esse fim.

Mais evidências podem ser observadas com as situações a seguir, pois apesar da promoção de cursos de planejamento, pela DIPLAN, para os Núcleos de Planejamento – NPs, com o intuito de internalizar os conceitos e as metodologias ministradas, como estímulo à capilarização, à uniformização de vocabulário e à capacitação dos membros dos Núcleos sobre a metodologia a ser aplicada na elaboração dos Planos nas Unidades; apesar, também, da constituição na DIPLAN de monitorias de acompanhamento e assessoramento às Unidades no processo de planejamento, percebemos, pelas apresentações de alguns membros desses Núcleos, que o processo de maturação ainda não se concretizou, ou seja, o ciclo do processo de aprendizagem ainda não se concluiu, deixando lacunas em todo o processo de planejamento da Unidade e, conseqüentemente, no sistema, o que redundará em lacunas no planejamento da organização, a exemplo de outras situações a seguir expostas pelos diversos NPs, nas exposições da resposta ao exercício aplicado no curso da ENAP, mencionadas como pontos fracos:

- o planejamento da Unidade estruturado;
- a sistematização das atividades desenvolvidas pela Unidade devido à sua complexidade e diversidade;
- as informações históricas da Unidade;
- o quantitativo e a formação dos RHs do Núcleo;
- a discussão interna sobre as estratégias definidas no Documento Sintético Qualitativo – DSQ, atual Documento de Análise Estratégica - DAE;

⁸ Exposição dos participantes do curso de Planejamento Estratégico: Conceitos e Ferramentas, ministrado pela ENAP - agosto/2002, sobre o exercício aplicado na época, em que foi proposto relatos sob a forma da metodologia apresentada, a experiência dos NPs no processo de elaboração do PO&M nas respectivas Unidades.

- a aplicação do SWOT no CD da Unidade;
- a utilização do sistema técnico disponibilizado;
- o tempo de dedicação dos NPs à elaboração do PO&M;
- a capilarização da cultura de planejamento;
- a capilarização da Missão e dos valores da Unidade;
- as metas como quantificação dos objetivos;
- a sistematização na elaboração do PO&M;
- o acompanhamento e a avaliação;
- o aprimoramento dos indicadores; e
- a análise de ambientes.

Dessa forma, podemos perceber que, a despeito do tempo que a FIOCRUZ vem se dedicando à implementação de um sistema de planejamento - desde 1979, podemos identificar, claramente dificuldades estruturais; de capilarização; e de cultura sobre planejamento.

4.1.2 - A TECNOESTRUTURA DA FIOCRUZ – PARÂMETROS DE ORGANIZAÇÃO MULTIDIVISIONAL

Por outro lado, existe entre os dirigentes da FIOCRUZ o desejo de implementar algum tipo de instrumento de planejamento capaz de preservar a autonomia das Unidades e de dar conta da complexidade e diversidade da organização, além de subsidiar tais dirigentes no processo decisório de alocação de recursos e em outras questões afins. Todo o percurso de elaboração e sedimentação do sistema de planejamento da FIOCRUZ teve, como pano de fundo, o mecanismo de controle - a padronização dos *outputs*, capaz de viabilizar o controle e avaliação do desempenho das Unidades e, conseqüentemente, da organização, aferindo sua eficácia e sua eficiência, além de dar transparência à gestão dos recursos.

O processo de transição da FIOCRUZ, como organização complexa de C&T em saúde, de uma estrutura organizacional Profissional para uma Multidivisional inicia-se, como já dissemos, com a volta da FIOCRUZ a desempenhar no cenário nacional atribuições importantes, a FIOCRUZ estava incluída em um grande projeto nacional de C&T na área da saúde: *“pôr em prática, hoje se sabe, é a razão de ser do desenvolvimento tecnológico e econômico: a junção da pesquisa, do ensino e da*

aplicação em termos de produção. Tínhamos nas mãos elementos para fazer isso na fundação” (FONSECA, 2001, p.252). Nesse caso, fatores situacionais impulsionaram fortemente, segundo a predominância da força, na direção de uma das partes da organização - a cúpula estratégica.

Até 1985 observamos a permanência desse processo de centralização, onde a cúpula estratégica detém o controle de considerável parte dos recursos e de onde também emanam as diretrizes, os rumos, o projeto organizacional através da priorização na alocação desses recursos dentro da organização. A área de planejamento cumpriu, aqui, um papel fundamental de apoio lateral as decisões da cúpula estratégica, desenvolvendo as cinco funções de planejamento preconizadas por Mintzberg para organizações diversificadas, apesar da autonomia das Unidades, naquele momento, se encontrar limitada.

Cabe ressaltar, entretanto, que são observadas resistências em relação a essa situação, que claramente vão surgindo de acordo com o que o ambiente propicia, deflagradas com a abertura à democracia no cenário nacional, claramente percebida conforme afirma Mario Hamilton (HAMILTON, 1991).

“A Fundação Oswaldo Cruz não é independente do que acontece no país. Se antes tinha um modelo autoritário, burocrático, com certas características que correspondiam à organização do regime político anterior, com a democratização mudam.” (HAMILTON, 1991)

Assim, em março de 1985, devido ao cenário político do país, *“obviamente viabiliza ou possibilita que Sérgio Arouca seja Presidente, Carlos Morel e Arlindo Gomes de Souza e Luiz Fernando Ferreira Vice-presidentes da Fundação e que se crie uma administração, digamos, um grupo que assume a administração da Fundação com características de uma longa tradição de luta pela democratização da saúde pública. A maioria deles, e nós, oriundos da Escola de Saúde Pública”* (HAMILTON, 1991). Uma das Unidades que mais caracteriza a configuração típica de Burocracia Profissional.

Uma nova etapa se inicia na FIOCRUZ, marcada pela nova força que impulsiona a organização, agora estimulada pela democratização, pela descentralização administrativa e pela socialização da informação, resultando no fortalecimento dos gerentes do topo de linha da organização. É o início da concretização da transição da estrutura Profissional para a Multidivisional, pois, a cada momento, um novo poder é

delegado e mais autonomia é concedida aos gerentes das Unidades. Vai se delineando e construindo no decorrer dos anos seguintes esse processo, porém de forma diferente entre as Unidades, concretizando-se gradativamente de acordo com as potencialidades administrativas de cada uma delas e do grau de importância que cada diretor atribui ao processo.

A proposta consistiu em dar fim a uma situação construída anteriormente, como veremos a seguir:

“... a idéia da centralização - acho que fiz uma análise no mês de fevereiro - dependia diretamente..., da Presidência, trinta e tantas unidades ou setores: o escritório do campus, escritório de engenharia, o Centro de Saúde do Trabalhador, o Centro de Informação de Saúde, a Casa Oswaldo Cruz, as nove unidades: IFF, IOC, Centro regionais, a Suplan, a Chefia de Gabinete, a UCI, a Comunicação Social, a Assessoria Jurídica. Todos eles tinham acesso direto à Presidência e não só um funcionário responsável, eram vários funcionários responsáveis dentro de cada unidade, que tinham acesso à Presidência. Era uma situação bastante crítica, enquanto linha de responsabilidade e autoridade. Tomavam-se decisões e depois não existia consequência no controle das decisões. Não existia a responsabilidade de alguém para dar seguimento às decisões” (HAMILTON, 1991).

A transformação administrativa, a nova administração, como era chamada, inicia-se com a delegação da competência de ordenar despesas aos gerentes de linha, diretores de Unidades, sem, no entanto, descentralizar os seus processos de realização dessas despesas, ou melhor, o processo de compras, de pagamento e outros processos afins, que permanecem centralizados até 1995, fato este, que foi motivo de muita reclamação e apontado como responsável por toda ineficiência e ineficácia dos resultados insatisfatórios das Unidades (FIOCRUZ, 1996).

E, assim, foram estabelecidas, em 1987, *“no mês de abril, com mais de 40 atos de reforma da Fiocruz”* (HAMILTON, 1991) as linhas de responsabilidade e de coordenação. Definiu-se a área política, que estava compreendida pela Presidência e os Vice-presidentes, denominada Presidência. A Chefia de Gabinete tornou-se responsável por toda a parte da Unidade de Controle Interno - UCI, Assessoria Jurídica e Comunicação Social, reduzindo o acesso direto à Presidência com a criação de instância de coordenação e decisão antes de chegar no nível da Presidência. Colocou-se a

SUPLAN dentro da área de condução política, que englobava: Presidência, SUPLAN e a Chefia de Gabinete.

Entretanto, exatamente nesse período, um momento de transição importante na organização, no ano de 1987, a área de planejamento da FIOCRUZ sofre uma brusca ruptura, sendo desestruturada, por decisão do presidente da organização, uma decisão política que rendeu a perda da sua estrutura com a dissolução de parte da equipe e da sua capacidade instrumental. A equipe restante passa a subsidiar a Presidência na formulação de diretrizes institucionais, para o processo de reestruturação, consubstanciado na proposta de novo estatuto. Suas atividades operacionais são interrompidas e passam a incorporar outros setores da tecnoestrutura da organização, com uma proposta de articulação com a área de planejamento.

O desenvolvimento da maioria das funções de planejamento fica prejudicado, dentre elas a de **detector de estratégias, analista, catalisador de estratégias e monitoramento**, todas relacionadas com a visão de futuro da organização, com os critérios de alocação dos recursos, com o foco e valores da organização, antes de responsabilidade da cúpula estratégica e programado pela área de planejamento, agora, delegado gradativamente aos gerentes das Unidades. Uma situação conivente com a realidade da época, pois nesse período o principal foco das atenções estava no processo interno de discussão sobre a política de desenvolvimento institucional e um novo estatuto, uma discussão que versava sobre “A FIOCRUZ do Futuro”, porém, com caráter mais voltado para formas e processos participativos, com o envolvimento da “comunidade”, no sentido de criar uma visão de conjunto, redefinição da estrutura de poder e da descentralização.

Em 1990, com a nova presidência, uma nova equipe de planejamento assume com o compromisso de reconstrução da área de planejamento, que logo reinicia, agora sob uma nova perspectiva, como resultado de uma grande discussão, entre cúpula estratégica e gerentes de linha da organização, realizada no primeiro encontro de dirigentes que aconteceu em Petrópolis. É nesse período, que o núcleo central de planejamento procura fortalecer o processo de construção do seu papel de ligação da organização com a criação de diversos instrumentos de planejamento.

E a partir de 1995 efetiva-se a descentralização administrativa, com a total descentralização dos processos de compras, de orçamento, de contabilidade, tesouraria, almoxarifado e outros. O impulso exercido pelo topo dos gerentes de linha predomina na organização, fragmentando a organização definitivamente em Multidivisional. O que

as torna divisões – as Unidades – suficientemente autônomas, porém restritas pela padronização dos *outputs*, instituídos, no mesmo ano, pelos indicadores estabelecidos pela tecnoestrutura em concordância com as Unidades, através do instrumento de planejamento PO&M. E é através do PO&M que o planejamento central vai tentar resgatar inicialmente a função de programação e monitoramento. Isto porque, os instrumentos até então existentes ficavam restritos ao papel de organizar as solicitações anuais de recursos públicos e deslocados da área de planejamento.

4.2 - O PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO NA FIOCRUZ

No Decreto nº 66.624, de 22 de maio de 1970, cria-se a FIOCRUZ, com agregação de outros órgãos, antes vinculados ao Ministério da Saúde, ao Instituto Oswaldo Cruz, que passa a constituir um conglomerado sem qualquer unicidade institucional, permanecendo desta forma até 1975 (SANTOS, 1999).

A partir de 1974, no governo Ernesto Geisel, com o fortalecimento da Secretaria de Planejamento da Presidência da República – SEPLAN, a estruturação do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979), que se desdobra na publicação, em 1976, do II Plano Básico de Desenvolvimento de Ciência e Tecnologia – PBDCT e, neste último, temos, como atribuição da FIOCRUZ, a ênfase no desenvolvimento da pesquisa biomédica, formação de recursos humanos e informação científica e tecnológica. Nesta época se evidencia no país uma política fortemente voltada para o desenvolvimento científico e tecnológico, com a montagem de uma estrutura consistente e com a participação das universidades, dos congressistas, dos formadores de opinião e do governo (FONSECA, 2001). É nesse contexto que surge a FIOCRUZ de hoje, em meio a uma reformulação profunda e transformadora, com vistas a inseri-la no Sistema Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – SNDCT.

O presidente nomeado, cuja proveniência não é o meio acadêmico, mas sim um economista oriundo da Secretaria de Planejamento da Presidência da República - SEPLAN, o qual demonstra possuir fortes vínculos, preparou a FIOCRUZ para enfrentar seus novos desafios, como as atribuições relevantes na contribuição do desenvolvimento do país na área de C&T, com uma proposta de novo estatuto; com a centralização dos serviços administrativos e com forte autonomia em relação ao Ministério da Saúde. Coerente a esse contexto, junto à nova organização da área administrativa, o então presidente da FIOCRUZ criou em 1976, vinculada ao Gabinete

da Presidência, a Secretaria de Planejamento e Orçamento da FIOCRUZ, dividida em três centros: Planejamento e Orçamento, Processamento de Dados e Organização e Métodos.⁹

É também nesse contexto que encontramos um “*Manguinhos que estava morto*” (FONSECA, 2001, p. 244), uma FIOCRUZ totalmente desacreditada, diversificada e de superposições de temas e objetivos, com desintegração entre temas e projetos, desvinculada das questões básicas de saúde pública, com forte competição pela montagem e manutenção da infra-estrutura laboratorial, como também pela auto-suficiência e uso exclusivo dos materiais disponíveis em cada Unidade,

“A idéia era fazer uma fundação provedora de recursos financeiros onde cada instituto tinha total autonomia. Cada uma tinha sua administração, seu quadro de funcionários com suas leis, seus planos de carreiras, seu equipamento. Cada diretor de unidade fazia a sua política e a sua administração, não porque quisesse, mas porque a instituição foi criada para isso. O projeto da fundação foi esse: cada um com a sua autonomia. Era algo totalmente sem sentido. ... Ninguém vai dar verba para um órgão que não sabe nem pedir dinheiro.” (FONSECA, 2001, p.244, 248)

Assim, a nova gestão assumiu propondo-se a aderir a critérios de objetividade e multidisciplinaridade, aliados à proposição de aglutinação das atividades em Programas, o que permitiria uma maior eficácia nos processos de controle e avaliação, atendendo aos requisitos de racionalidade da nova organização e evitando-se os desperdícios.

Como podemos observar, é longo o caminho que vem sendo percorrido pela área de planejamento desde a sua gênese. Esforços têm sido despendidos para a obtenção de um sistema competente e capaz de atender às demandas apresentadas pelos dirigentes da organização e pelos órgãos de controle externo a FIOCRUZ, o Ministério da Saúde e o Tribunal de Contas da União.

Ainda em 1976 a então Secretaria de Planejamento transformou-se em Assessoria de Planejamento e Orçamento e, em seguida, em Assessoria Geral de Planejamento. Em 1977 uma nova alteração na sua denominação ocorre: passa para Assessoria Técnica, com a competência de apreciar e acompanhar os planos, programas e projetos e também os orçamentos anuais e plurianuais. Cabia, também, à Assessoria, especificamente ao Núcleo de Planejamento Físico, a formulação, a execução e o acompanhamento de

⁹ Conforme Resolução da Presidência nº 10/76, de 08/03/76.

obras - dela mais tarde desvinculada, sendo sua subordinação transferida à Presidência; hoje esta atribuição constitui um Departamento da Diretoria de Administração do Campus – DIRAC (COC/FIOCRUZ, 1995).

Em 1979 instituiu-se o primeiro Sistema de Planejamento da FIOCRUZ, constituído pela Assessoria Técnica, que assumiu o papel de unidade central do sistema, com as Unidades Setoriais representadas pelos Núcleos de Planejamento, localizados nas diversas Unidades finalísticas da FIOCRUZ¹⁰, ou seja, somente as Unidades técnico-científicas participam desse processo enquanto Unidades Setoriais. Aqui a Assessoria Técnica assume, além das suas atribuições, a incumbência de propor políticas e ações de modernização administrativa; captação de recursos externos; e estabelecimento de fluxos informacionais destinados a apoiar os níveis decisórios da organização.

Segundo sua caracterização, filosofia e objetivos, o Sistema se propôs a ser um mecanismo de disciplinamento e ordenamento das ações, visando atingir, no tempo e de maneira satisfatória, um objetivo pré-estabelecido e exercido em caráter permanente. Propõe-se a ser participativo e com base em consenso praticado em contexto democrático.

Podemos perceber, através do conjunto de documentos e Atos elaborados pela Administração Central, que o lançamento desse Sistema é resultado de estudos conceitualmente trabalhados¹¹ e consubstanciado pelos diversos aspectos exigidos neste tipo de proposta. Assim, podemos entender que, na sua concepção, o sistema estava pronto para atingir seus objetivos, pela clareza com que seus objetivos, os estudos envolvidos e Planos de desenvolvimento elaborados.

Entretanto, a aderência à proposta da Assessoria Técnica não foi plena na época, tendo em vista que algumas Unidades se apresentaram refratárias à proposição, a idéia de controle causa um desconforto, a exemplo da ENSP e do IOC, que deixam de informar os dados necessários à consolidação das informações básicas ao processo de elaboração do planejamento da organização.¹²

Em 1982, agora com a nova denominação de Superintendência de Planejamento – SUPLAN, mantém suas atribuições, porém com outra estrutura, a saber: Serviço de

¹⁰ Atos Normativos da Fundação Oswaldo Cruz.

¹¹ Um conjunto de documentos são elaborados pela área de planejamento da FIOCRUZ: a) NORMALIZAÇÃO TÉCNICA INTERNA NA FIOCRUZ – Estudo procedido pela Assessoria técnica em set/1981; b) Programa de Modernização Administrativa da FIOCRUZ – SEMOR/SEPLAN – 1979-80; c) Descrição do Sistema de Informações para o Planejamento/Coordenadoria de Planejamento da Assessoria Técnica da Presidência da FIOCRUZ; Seminário sobre a experiência de Modernização Administrativa da FIOCRUZ; Proposições Conceituais para Estruturação e implantação de um Modelo de Sistema de planejamento para a FIOCRUZ; I Plano Integrado de Desenvolvimento da FIOCRUZ.

¹² Depoimentos de Membros da equipe da época.

Programação, Acompanhamento e Avaliação; Serviço de Orçamentação; Serviço de Normalizações Técnicas; e Serviço de Estatística (COC/FIOCRUZ, 1999).

Em 1985 a Assessoria de Assuntos Internacionais se subordinou à SUPLAN, com a finalidade de promover, coordenar, acompanhar e avaliar a cooperação mantida pela FIOCRUZ com organismos internacionais, governos e entidades estrangeiras. Mais tarde, em 1989, mais uma atividade é agregada: a de propriedade intelectual e transferência de tecnologia.

Entretanto, apesar de haver uma estrutura formal organizada ao longo desse período, a SUPLAN sofre uma grande desestruturação, com o rompimento, em 1987, da responsabilidade sobre algumas atividades, principalmente, aquelas relacionadas ao Sistema de Planejamento que apesar da preservação dos instrumentos, a filosofia do conjunto se perdeu no seu conteúdo, tornando-se mero coletor de informações, um procedimento burocrático para a elaboração das necessidades orçamentárias anuais a serem apresentadas ao Ministério da Saúde.

Uma parte da equipe passa a subsidiar a Presidência na formulação de diretrizes institucionais, para o processo de reestruturação, consubstanciado na proposta de novo estatuto discutida no I Congresso Interno e nos regimentos elaborados pelas Unidades em 1988 e 1989.

O resultado desse período foi a interrupção de algumas de suas atividades, dentre elas as operacionais. A programação e o acompanhamento orçamentário foram incorporados ao Departamento Econômico Financeiro - DEFI/SAG, atual DEFIN/DIRAD, com articulações com a SUPLAN, relacionadas ao planejamento orçamentário. A área de Convênios e Projetos, onde ocorriam as captações de recursos, foi totalmente desarticulada, deixando de apoiar o pesquisador na elaboração de projetos. As negociações e o acompanhamento de convênios e projetos ficam, a partir daí, muitos deles à margem da SUPLAN, a tecnoestrutura perde o controle sobre essas e outras informações e algumas jamais são recuperadas até a data de hoje. As informações tornam-se desarticuladas e deixam de ser sistematizadas pela área de planejamento. Outras áreas operacionais foram redirecionadas para outros setores ou instâncias, como a Presidência e a SAG, ou foram simplesmente extintas.¹³ Com isso a área de planejamento da organização perde o desenvolvimento de algumas de suas funções, dentre elas a de **detector de estratégias, analista, catalisador de estratégias e monitoramento**, todas relacionadas com o direcionamento da organização, com os

¹³ Entrevista com diversos membros da equipe da SUPLAN que se encontravam presente na época de sua dissolução.

critérios de alocação dos recursos, com o foco e valores da organização, antes estabelecidos pela cúpula estratégica e programados pela área de planejamento, agora, delegado gradativamente aos gerentes das Unidades que, em seguida, vêm compor a cúpula estratégica da organização o que torna mais complexo os acordos consensuais sobre ações prioritárias dentro da organização.

Ao final de 1989, no limite do seu processo de perdas, a SUPLAN perde seus últimos integrantes, a equipe diretiva, incorporados a outras Unidades da FIOCRUZ.

Em janeiro de 1990 uma nova equipe assume, já como prioridade da nova Presidência, “*a necessidade de fortalecer e reestruturar o planejamento enquanto uma estrutura básica para a promoção do desenvolvimento institucional*”¹⁴.

Logo a seguir reinicia o processo de reconstrução da área de planejamento, agora sob uma nova perspectiva, como resultado de uma grande discussão, entre cúpula estratégica e gerentes de linha da organização, realizada no primeiro encontro de dirigentes que aconteceu em Petrópolis.

No decorrer de 1991, a SUPLAN se propôs a desenvolver um novo instrumento de planejamento, o Sistema de Programação e Acompanhamento de Atividades – SPAA. Esse instrumento introduziria na FIOCRUZ as primeiras discussões sobre critério de indicadores a serem elencados para sua aplicação no processo de avaliação. Esse sistema técnico, no entanto, deixou de ser implementado, sofrendo solução de continuidade em decorrência da alteração da Chefia, o responsável pela SUPLAN, frustrando qualquer expectativa de controle e avaliação naquele momento.

A denominação de Assessoria de Planejamento Estratégico – ASPLAN vem em 1993, juntamente com a elevação dos Serviços a Coordenações, a saber: Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Modernização Administrativa, Coordenação de Gestão Tecnológica, Coordenação de Convênios e a Coordenação de Programação e Orçamento.

A idéia de construir um novo instrumento de planejamento persiste e em 1994 surge, sob outro formato, um instrumento denominado o Plano de Objetivos e Metas – PO&M, propondo uma lógica de apropriação de recursos de acordo com os objetivos e prioridades que as Unidades se propunham alcançar em um determinado período.

Em 2001, através de ato da presidência da FIOCRUZ, constituiu-se o segundo Sistema de Planejamento, agora, vinculado à Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional, composto pela ASPLAN e pelas demais Unidades da FIOCRUZ. Um

¹⁴ Documento da FIOCRUZ, elaborado pela SUPLAN, em out/1990, denominado de (Documento para Discussão).

sistema totalmente abrangente e diferente do sistema de 1979, pois este envolve todas as Unidades da FIOCRUZ e não somente as técnico-científicas.

Por fim, em 2003, o novo Estatuto aprovado define a área de planejamento como uma Diretoria de Planejamento Estratégico – DIPLAN, proporcionando um *status* de igualdade às demais Diretorias da FIOCRUZ. Sua estrutura passa a se constituir de três coordenações, a saber: Coordenação de Captação de Recursos e Convênios, Coordenação de Planejamento e Coordenação de Estudos e Projetos Estratégicos. O PO&M passa os últimos sete anos, se aperfeiçoando e melhorando, tanto na parte dos sistemas técnicos, quanto na padronização das informações, procurando ser mais atraente e amigável aos seus usuários, como também, no seu escopo, tornando-se mais abrangente e, no tocante às informações, compreendendo o máximo de informações possíveis de obter através desse tipo de instrumental, respeitados os limites inerentes à ferramenta.

E, assim, a DIPLAN, como marca de um processo contínuo de aperfeiçoamento nos instrumentos de planejamento da organização, reformula a lógica do sistema, aperfeiçoando alguns elementos como resposta à interação que vem procurando estabelecer entre a DIPLAN e os NPs.

Para 2005 a DIPLAN apresenta, ao conjunto que compõe o sistema de planejamento, um instrumento mais arrojado e de fácil acesso, via internet, na tentativa de tornar mais agradável e mais objetivo o processo de planejamento da organização.

E, assim, a administração central, a tecnoestrutura da FIOCRUZ e, principalmente, a área de planejamento central, ao longo desses anos, vieram se desenvolvendo, sedimentando, ora mais efetivamente, ora menos expressivamente, dependendo das forças predominantes na organização e, principalmente, do perfil do gestor máximo da organização em desejar imprimir um grau de importância ao processo de planejamento.

A abrangência de suas atividades também veio sofrendo alterações durante esse período, em decorrência das necessidades prementes da organização. Inicialmente mais voltada para as questões da reconstrução física da organização e dos recursos materiais, em virtude do estado de abandono verificado nas edificações, no próprio *campus* e na obsolescência dos equipamentos – 1976 a 1979. No momento seguinte, mais preocupada com as diretrizes e rumos organizacionais, em busca da unicidade organizacional, da racionalidade das atividades e da otimização dos recursos, institui-se o Sistema de Planejamento e lança-se o I Plano Integrado de Desenvolvimento da FIOCRUZ – 1980 a 1985. Em seguida, sob uma política de democratização, de

instituição das decisões participativas, de socialização das informações e de flexibilização das ações administrativas, volta-se mais para as questões pertinentes à descentralização e às reestruturações das estruturas das Unidades, procurando alicerçar as bases para um possível contrato de gestão com o governo federal; pensamento que vigora desde 1986 até a presente data, hoje, porém, sem incluir o contrato de gestão. É aqui, também, que a administração central vai sedimentar o seu papel e a área de planejamento vai se firmar como relevante à nova forma de gerir.

Entretanto, em todo esse percurso foi observado, como uma preocupação constante, o exercício da função mais clássica de planejamento, que é a de programador das atividades definidas como “prioritárias”, ora pela cúpula estratégica da FIOCRUZ, ora pelas próprias Unidades, acompanhada pelo controle de desempenho, pois, em todos esses momentos, estiveram presentes no processo de planejamento, instrumentos específicos que explicitavam as metas físicas a serem atingidas e o orçamento desejado ou necessário ao seu atingimento, num determinado período de tempo. Função esta que, aqui, estamos traduzindo como função mínima de planejamento, uma burocracia que se impõe em qualquer organização que demande recursos públicos, tendo em vista a necessidade de formatar as demandas financeiras que dão suporte as atividades desenvolvidas pela organização nos moldes e formas impostas pela programação do governo vigente e, também, pelo cumprimento de dois dos princípios orçamentários, o da publicidade e da clareza, além da prestação de contas dos recursos públicos. Dessa forma, o planejamento da FIOCRUZ, em todo esse período, esteve marcado por burocracias determinadas por essas exigências o que tem justificado a área de planejamento até então.

4.3 - AS FUNÇÕES ATUAIS DA DIPLAN

A DIPLAN tem como atribuições descritas na Seção IV do Estatuto aprovado pelo Decreto Nº 4.725, de 9 de junho de 2003:

“Art.12. À Diretoria de Planejamento Estratégico compete planejar, coordenar, supervisionar e executar as ações inerentes às atividades de planejamento e de elaboração da proposta orçamentária, bem como”:

“I – coordenar as ações nas áreas de desenvolvimento institucional e modernização administrativa;

II – promover e acompanhar a articulação interinstitucional da FIOCRUZ, envolvendo a cooperação técnica e financeira;

III – elaborar a programação física e orçamentária das atividades, acompanhar e avaliar sua execução; e

IV – realizar estudos no campo da gestão estratégica e fornecer subsídio ao processo decisório da FIOCRUZ”.

Para cumprir as atividades descritas no Estatuto e o conjunto de demandas que são apresentadas pela cúpula estratégica da FIOCRUZ à DIPLAN, ela tem desenvolvido as ações a seguir:

- *“Elaborar o Relatório do Gestor na prestação de contas anual;*
- *Planejar e elaborar o orçamento da FIOCRUZ – a proposta orçamentária que vai integrar a Lei de Orçamento Anual – LOA, consolidando as informações relativas a metas físicas e orçamentárias apresentadas em instrumentos específicos – o PO&M, adequando-as e inserindo-as no Sistema de Dados Orçamentário do governo Federal - SIDOR;*
- *Coordenar, elaborar, acompanhar e supervisionar a inserção da FIOCRUZ no Plano Plurianual do governo Federal – PPA, através do Sistema de Informações de Planejamento – SIGPLAN, excluindo, inserindo e alterando periodicamente os dados referentes às metas físicas e orçamentárias;*
- *Coordenar as ações de desenvolvimento institucional e modernização administrativa, como alterações de regimentos e organogramas;*
- *Acompanhar e avaliar a execução física e orçamentária das atividades desenvolvidas semestralmente para realização dos cálculos da Gratificação de Desempenho das Atividades de Ciência e Tecnologia - GDACT;*
- *Subsidiar os processos decisórios com estudos no campo da gestão estratégica;*
- *Articular as relações interinstitucionais das cooperações técnicas e financeiras – acordos e convênios;*
- *Monitorar, acompanhar e consolidar as demandas de investimentos das Unidades relacionadas à captação dos recursos de instituições de fomento, a exemplo do CT-Infra da FINEP;*
- *Elaborar o Relatório de Atividade Anual da FIOCRUZ;*

- *Responder às demandas sazonais sobre a FIOCRUZ, principalmente aquelas advindas do Ministério da Saúde, órgão a que se mantém vinculada;*
- *Representar a FIOCRUZ em fóruns de discussões específicas inerentes às suas funções”;* e (ENCONTRO DE PLANEJAMENTO, 2003 – ANEXO II);

Diversas outras ações relacionadas às demandas internas e externas que envolvam informações sobre a organização como um todo.

Estabelecem-se, assim, as ações e funções que a DIPLAN vem exercendo, atividades desenvolvidas e descritas acima que apresentaram, como resultado observado e tabulado no Quadro 1, as funções a seguir:

(a) **a de monitoramento**, a mais amplamente evidenciada pela DIPLAN, segundo as ações observadas no conjunto de ações relacionadas sendo identificadas como associadas a este grupo de função, na forma a seguir:

- (1) quando a DIPLAN elabora o relatório de prestação de contas do gestor ao TCU;
- (2) quando acompanha, através do SIGPLAN, o cumprimento da execução física da FIOCRUZ que é prevista no PPA;
- (3) quando realiza os cálculos da GDACT;
- (4) quando monitora a execução dos recursos captados em editais de instituições de fomento;
- (5) quando elabora o Relatório Anual de Atividades, uma prestação de contas à sociedade; e
- (6) quando acompanha a execução do orçamento anual da FIOCRUZ;

(b) **a de detector de estratégias**, na forma a seguir:

- (1) quando articula as relações inter-institucionais das cooperações técnicas e financeiras – acordos e convênios;
- (2) quando consolida as demandas de investimento das Unidades da FIOCRUZ que estão relacionadas à captação de recursos em instituições de fomento; e
- (3) quando representa a FIOCRUZ em fóruns de discussão específica inerente à sua função;

(c) **a de analista**:

- (1) quando coordena ações de desenvolvimento institucional e modernização administrativa, com alteração de regimento interno ; e

(2) quando subsidia o processo decisório com estudos no campo da gestão estratégica; e

(d) a de programador:

(1) quando insere, no SIGPLAN, as metas física programadas para PPA pelas Unidades da FIOCRUZ;

(2) quando elabora o orçamento anual da FIOCRUZ;

Nesse sentido, podemos concluir que, em termos efetivos, as atuais atividades da DIPLAN incluem as funções de: **monitoramento, detector de estratégias, analista e programador**, deixando de exercer a função de **catalisador**, função esta de grande relevância em uma organização de estrutura multidivisional, pelo seu caráter vitalizador da integridade, da captação de recursos e outros.

Análise das atividades desenvolvidas pela DIPLAN segundo as funções descritas por Mintzberg

Dez-03
Quadro 1

Atividades		Funções				
Ordem	Descrição	Detector	Analista	Catalisador	Programador	Monitoramento
1	Elaborar Relatório do Gestor					x
2	Planejar e elaborar o Orçamento da FIOCRUZ				x	x
3	Coordenar a elaboração, acompanhar e supervisionar o PPA do governo Federal				x	x
4	Coordenar ações de desenvolvimento institucional e modernização administrativa, com alterações de regimento interno		x			
5	Acompanhar e avaliar a execução física e orçamentária das Unidades da FIOCRUZ para cálculo da GDACT					x
6	Subsidiar os processos decisórios com estudos no campo da gestão estratégica		x			
7	Articular as relações interinstitucionais das cooperações técnicas e financeiras - acordos e convênios	x				
8	Monitorar, acompanhar e consolidar as demandas de investimento das Unidades relacionadas a captação dos recursos de instituições de fomento	x				
9	Responder ao Ministério da Saúde e outras informações sobre a FIOCRUZ					x
10	Representar a FIOCRUZ em fóruns de discussões específicas inerentes as suas funções	x				
11	Elaborar o Relatório de Atividade da FIOCRUZ					x
TOTAL		3	2	0	2	6

Fonte: ENCONTRO DE PLANEJAMENTO-DEZ/2003, atividades relacionadas pelo Diretor da DIPLAN.

Como podemos perceber no Quadro 1, entre as atividades ou ações desenvolvidas pela DIPLAN, que se inserem na função de **monitoramento**, temos: elaborar relatório do gestor, acompanhar o orçamento da FIOCRUZ, acompanhar o Plano Plurianual da FIOCRUZ, acompanhar e avaliar a execução das metas físicas estabelecidas pelas Unidades para cálculo da Gratificação de Desempenho da Atividade de C&T - GDACT, responder ao Ministério da Saúde sobre diversas informações relacionadas a desempenho, todas, ações relacionadas com as burocracias estabelecidas nas organizações pelo seu caráter público. Dessa forma, as ações de **monitoramento** atendem, principalmente, às motivações externas à organização, o que pode justificar, hoje, a existência da DIPLAN, uma situação que nem sempre teve presente, haja vista a desestruturação da área de planejamento algum tempo atrás.

A função de **detector de estratégias** também é desenvolvida, com as atividades de: articulação das relações interinstitucionais, elaboração e acompanhamento das ações de captação de recursos para investimento e a de representação da Fiocruz em fóruns de discussão específica. Excluindo a ação de articulação das relações interinstitucionais, que é permanente por tratar-se de elaboração de convênios, acordos e ajustes, comuns em organizações de muito intercâmbio como a FIOCRUZ, as outras duas ações são sazonais e advêm de motivação externa, uma, a de captação de recursos, sujeita a editais de financiamento e, a outra, de eventos esporádicos, que pode ser desenvolvida ou não pela DIPLAN.

Por fim, temos as funções de: **analista**, com as ações de desenvolvimento institucional e modernização administrativa e, a outra, ações voltadas para subsidiar os processos decisórios com estudos no campo da gestão estratégica e, a de **Programador**, com as ações de elaborar a proposta orçamentária anual da FIOCRUZ e elaborar o PPA da FIOCRUZ, que envolve a explicitação das atividades desenvolvidas na organização no formato dos programas de governo.

Quanto à função de **catalisador** não foi identificada qualquer ação que refletisse o desenvolvimento dessa função pela DIPLAN.

4.3.1 – AS FUNÇÕES DEMANDADAS PELOS DIRIGENTES DA FIOCRUZ À DIPLAN

A partir do evento ENCONTRO DE PLANEJAMENTO DA DIPLAN, pode-se interpretar, as demandas ali apresentadas como sendo reflexo do caráter coadjuvante da

DIPLAN no processo decisório, um papel importante e necessário à atual configuração da FIOCRUZ.

A seguir relacionamos as demandas apresentadas por 22 dos componentes do CD/FIOCRUZ que estiveram presentes ao evento, ou seja, 85% de um colegiado composto pelos 19 diretores de Unidades mais a Presidência, suas quatro Vices, um representante da Auditoria Interna e mais um representante da Associação dos Servidores da FIOCRUZ-ASFOC, que tem assento e voto no CD/FIOCRUZ, totalizando 26 representantes.

Esclarecemos, a propósito, que, além da presença dos dirigentes, alguns membros dos NPs também compareceram a essa reunião, criando uma oportunidade de melhoria da discussão e do alinhamento dos gerentes quanto à importância do planejamento na organização e quanto à relevância dos NPs nas Unidades e, por consequência, quanto à importância do sistema de planejamento para a organização.

Assim, conforme o exposto a seguir, podemos melhor compreender as funções que estão sendo demandadas neste momento à DIPLAN, através dos pronunciamentos desses dirigentes, que estão expostos integralmente no ANEXO II:

- Na apresentação do Presidente da FIOCRUZ podemos identificar uma demanda clara da função **de analista** quando nos fala que “a principal função do planejamento é a antecipação, a prospecção permanente”, devendo antecipar o futuro com estudos de prospecção, “para tomada de decisão dos gestores da FIOCRUZ”.
- Na fala do Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional, Informação e Comunicação – VPDIIIC, responsável pela área de planejamento, infra-estrutura e financeira da organização, podemos observar uma ênfase na importância de algumas funções, apresentando suas demandas: a de **detector de estratégias** e a de **monitoramento**, quando faz um diagnóstico do instrumento PO&M citando a sua falta de estrutura (sem pé e sem cabeça), se referindo a cabeça como a atividade de pensar estrategicamente e definir rumos e, ao pé, como a atividade de fazer o monitoramento; a de **catalisador** quando reforça a idéia do planejamento como espaço de articulação interna e externa da FIOCRUZ, a de **programador**, quando cita que um dos desafios do planejamento é a adequação do planejamento organizacional ao planejamento governamental.
- A Vice-Presidente de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico – VPPDT demanda o desenvolvimento da função de **programação** e de **monitoramento**, quando afirma ser essencial o acompanhamento e a avaliação dos projetos, para auxiliar a gestão da pesquisa.

- A Vice-Presidente de Ensino e Recursos Humanos –VPERH ressalta a importância do desenvolvimento das funções de planejamento demandando as funções: de **catalisador**, quando “reforça a idéia de que o planejamento é o espaço de articulação, interna e externa”; **monitoramento**, quando explicita que “a FIOCRUZ possui o modelo de planejamento participativo, porém com dificuldades de monitoramento”; de **analista**, quando fala sobre a necessidade de prospectar e demanda maior capacidade de antecipação dos fatos evitando o fator surpresa.
- A vice- diretora do Instituto Oswaldo Cruz - IOC ressalta suas demandas quando afirma que a DIPLAN, a exemplo do planejamento do IOC, deve desenvolver as funções de: **analista**, citando a relevância das discussões sobre a visão de futuro como prática do encontro das lideranças da Unidade e quando propõe “pensar em estratégias na captação de recursos, usando as potencialidades institucionais, integrando a pesquisa como um todo”; **programador** e de **monitoramento**, quando reforça a importância do acompanhamento dos projetos; **catalisador de estratégias**, quando propõe que a instituição trate integralmente a pesquisa;
- O diretor do Centro de Pesquisa Gonçalo Muniz – CPqGM apresenta suas demandas fazendo uma proposta que demanda as funções de **programação e monitoramento**, quando fala que métodos de planejamento e avaliação devem ser distintos por tipo de atividade. Propõe o desenvolvimento da função de **analista**, quando fala sobre a participação da DIPLAN nas câmaras técnicas e no CD/Fiocruz (fóruns que guardam discussões de direção estratégica).
- O diretor do Instituto Fernandes Figueira - IFF apresenta suas demandas reforçando a proposta do diretor do Centro de Pesquisa Gonçalo Muniz – CPqGM;
- A diretora da Casa de Oswaldo Cruz – COC também apresenta suas demandas reforçando a proposta do diretor do Centro de Pesquisa Gonçalo Muniz – CPqGM;
- O diretor da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca - ENSP também apresenta suas demandas reforçando as funções de **programador** e a de **monitoramento**, quando fala sobre a importância do PO&M como um instrumento de gestão.
- O responsável pelo NP da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJVP ressalta o desenvolvimento da função de **catalisador**, quando defende o envolvimento das câmaras técnicas no processo de planejamento e quando sugere a criação de uma câmara técnica específica de infra-estrutura; **programação e monitoramento**, quando demanda a melhoria do SGA/PO&M e do sistema de indicadores.

- A responsável pelo NP do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos ressalta a demanda da função de **monitoramento**, quando fala que “o PO&M é um dos instrumentos de acompanhamento e controle; a de **programador**, quando fala da relevância dos indicadores e, por fim, a de **analista**, quando fala “que a DIPLAN poderia colaborar com a atividade de prospecção de estratégias”, todas são funções demandadas pelo diretor da Unidade à DIPLAN.
- O responsável pelo processo de planejamento do Instituto Nacional de Controle e Qualidade em Saúde – INCQS ressalta a dificuldade de internalizar ações que viabilizam a função de **programador** e de **monitoramento**, quando fala sobre a dificuldade de internalizar o PO&M na Unidade; ressalta a função de **detector de estratégias**, quando fala da importância do DAE para construção dos eixos estratégicos da FIOCRUZ.
- A diretora do Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas - IPEC demanda as funções de **programador** e **monitoramento**, quando fala sobre a importância da construção de indicadores e a função de **detector de estratégias**, quando fala de potencializar os resultados das câmaras técnicas, local de idéias abundantes.
- A Vice-diretora do Centro de Informação Científica e Tecnológica – CICT demanda a função de **programador**, quando fala sobre a necessidade de construir indicadores e a de **catalisador**, quando fala sobre o envolvimento das câmaras técnicas no processo de planejamento.
- O diretor do Centro de Criação de Animais de Laboratório - CECAL demanda a função de **catalisador de estratégias**, quando concorda com a criação dos NPs; demanda a função de **programação** quando expõe a dificuldade de desenvolver na sua Unidade a previsão das demandas de seus produtos, uma vez que elas são exógenas à Unidade e pede ajuda à DIPLAN na questão.
- A Chefe da Auditoria Interna da FIOCRUZ – AUDIN ressalta a importância da demanda à DIPLAN da função de **programador** e **monitoramento**, quando fala da fragilidade dos indicadores estabelecidos na organização e relacionados nos relatórios anuais do gestor e das respostas oferecidas aos auditores quando das suas visitas.
- O representante da Associação dos Servidores da Fiocruz – ASFOC ressalta a importância de demandar da DIPLAN a função de **catalisador** de estratégias, quando fala sobre a importância da criação dos NPs e dos cursos ministrados.

Apesar do comparecimento maciço dos dirigentes - ou de seus representantes oficiais, nem todos se fizeram presentes com suas falas, mas 77% deste público

expressou, de alguma forma, seu posicionamento sobre o assunto. À primeira vista os pronunciamentos estiveram motivados, principalmente, pela apresentação de sugestões, pela identificação de carências e, até, pela apresentação de diagnósticos, demonstrando, uma resposta positiva à provocação da DIPLAN, demonstrando também um movimento de preocupação sobre a relevância: do planejamento dentro da organização; da sua contribuição no subsídio ao processo decisório e na alocação de recursos; e, enfim, da busca pela eficácia, eficiência e efetividade no cumprimento da missão da FIOCRUZ. Esses aspectos deram um caráter positivo à reunião, deixando uma marca clara sobre as lacunas que a área de planejamento deixa de ocupar, endossando o posicionamento do planejamento na organização, além de estimular a adoção de medidas avançadas na direção de respostas mais evidentes, requeridas pelos instrumentos de planejamento atuais.

Assim, daqueles que se posicionaram sobre o assunto, tabulados no Quadro 2, foi possível identificar, a partir das suas falas, uma situação interessante sobre as funções de planejamento: dos dirigentes presentes, apenas 5 deles reconhecem as funções de planejamento “**detector de estratégias**” e “**analistas na realização de estudos de prospecção**” como funções relevantes e citam algumas ações que devem ser desenvolvidas - ou aperfeiçoadas ou implementadas, reforçando a necessidade de uma tecnoestrutura mais elaborada. Entretanto, somente 7 dos presentes reconhecem a função “**catalisador de estratégias**”, uma função arrojada a ser desenvolvida pela DIPLAN. Além do que, as funções de “**programador**” e de “**monitoramento**”, com 14 e 13 citações, respectivamente, foram as mais citadas através das ações a elas associadas, deixando claro que estas são as funções de planejamento mais reconhecidas pela organização, talvez por serem desenvolvidas há mais tempo.

Diante desses testemunhos, podemos perceber, em suma, que, do conjunto de funções associadas à configuração da organização descrita na subseção 2.4, a Divisionalizada, temos as funções de **Monitoramento** e **Programador** como as mais demandadas por parte dos dirigentes à DIPLAN. Em seguida, temos a função de **catalisador**, como a terceira função mais demandada pelos dirigentes da FIOCRUZ à DIPLAN, entretanto, não há qualquer atividade desenvolvida pela DIPLAN relacionada à essa função. Quanto as demais funções, a de **Detector de Estratégias** e a de **Analista**, ambas são demandadas tanto pelos dirigentes como pelas atividades da DIPLAN.

A literatura recomenda que as cinco funções de planejamento citadas ao longo deste estudo sejam desenvolvidas pelo planejamento de uma organização Divisionalizada,

como demandas essenciais ao bom desenvolvimento da área de planejamento, principalmente naquelas que tem como meta ser eficaz, efetiva e eficiente, mais ainda, competitiva na sua área de atuação. Sendo assim, estamos apresentando uma proposta que possui no seu escopo o desenvolvimento dessas funções.

Análise das Demandas apresentadas pelos Dirigentes segundo as funções descritas por MINTZBERG DEZ/03								
Unidades	Componentes do CD/Fiocruz			Funções				
	Qtd	Presentes ao ENCONTRO	Apresentaram demandas	Detector	Analista	Catalisador	Programador	Monitoramento
Presidência	1	X	X		X			
VPPDT	2	X	X				X	X
VPERH	3	X	X		X	X		X
VPDIIC	4	X	X	X		X	X	X
VPSMA	5							
IOC	6	X	X		X	X	X	X
CPqGM	7	X	X	X			X	X
CPqRR	8	X	X					
CPqAM	9							
CPqLMD	10							
ENSP	11	X	X				X	X
ESPJSF	12	X	X			X	X	X
COC	13	X	X	X			X	X
BIOMANGUINHOS	14	X	X		X		X	X
FARMANGUINHOS	15							
INCQS	16	X	X	X			X	X
IFF	17	X	X		X		X	X
IPEC	18	X	X	X			X	X
CICT	19	X	X			X	X	
CECAL	20	X	X			X	X	
GABINETE	21							
DIPLAN	22	X						
DIRAD	23	X						
DIREH	24	X						
DIRAC	25	X						
ASFOC	26	X	X			x		
AUDIN		X					x	x
Total		22	17	5	5	7	14	13

Fonte: ENCONTRO DE PLANEJAMENTO - DEZ/2003, exposições dos dirigentes das Unidades da Fiocruz e seus representantes.

4.3.2 – A OPINIÃO DAS TECNOESTRUTURAS DAS UNIDADES DA FIOCRUZ SOBRE AS FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO DESENVOLVIDAS PELA DIPLAN

Ao tomarmos conhecimento, no relato de finalização do Curso ENAP, das ações desenvolvidas pelos NPs, sob a ótica das funções prescritas neste estudo, podemos identificar claramente como os NPs se comportam diante destas funções, percebendo ser este comportamento um reflexo do próprio processo de planejamento da organização. Este material está em posse da autora que por questões éticas não publicou.

O total de Unidades participantes da apresentação das respostas ao exercício proposto foi 13, sendo 9 das 13 técnico-científicas, 1 das 2 técnicas de apoio e 3 das 5 técnico-administrativas, aí, incluída a Presidência. Então, podemos afirmar que 65% do total das Unidades participaram das respostas ao exercício proposto, exposto no ANEXO IV e tabuladas no Quadro 3. Dessas, apenas duas não apresentaram, como ponto fraco, as dificuldades no processo de elaboração do PO&M; pelo contrário, apresentaram maturidade e um processo avançado de planejamento. Quanto às demais, apresentaram suas demandas à DIPLAN sob diversas formas de expressão, ou seja, através da identificação de seus pontos fracos, ou através da expressão das dificuldades identificadas, ou, então, através de expectativas de melhorias criadas pela nova metodologia de planejamento proposta no curso em questão.

Vejamos, então, alguns aspectos dessa expressão. A função de **monitoramento**, há mais tempo demandada à DIPLAN pela organização, se fez presente em 11 dos NPs que responderam ao exercício. Os NPs expressaram a necessidade de melhor desenvolvê-la e as dificuldades de implementá-la através das diversas ações ali citadas. Nesse caso, temos as ações que envolvem o processo de elaboração do PO&M, dentre elas a própria elaboração do PO&M com foco na avaliação da gestão segundo os resultados, onde as metas devem ser estabelecidas e medidas num determinado período de tempo, ou seja, são previstas hoje para posterior monitoramento, uma cultura ainda não internalizada no conjunto das Unidades, e com indicadores ainda precários, dificultando a obtenção das informações necessárias ao desenvolvimento dessa função.

Entretanto, apesar do tempo da demanda na FIOCRUZ, nem sempre, essas ações, vem sendo desenvolvidas de maneira adequada, como o estabelecimento dos indicadores instituídos, muitas vezes de difícil dimensionamento num determinado período de tempo, prejudicando os resultados do monitoramento. Mas a função já é percebida como necessária, quando buscam na DIPLAN aprimoramento desses indicadores de eficácia, ou até, em algumas, quando buscam ações corretivas de

recuperação da execução física. Enfim, é uma função fortemente demandada pela maioria desses elementos do sistema de planejamento à DIPLAN.

Em seguida temos a função **detector de estratégias**, com uma incidência de 10 NPs demandando de alguma forma essa função da DIPAN, diferente da posição apresentada pelos dirigentes no Encontro de Planejamento, onde somente 5 deles apresentaram essa demanda. Podemos entender que esta situação, nos NPs, é fruto do incentivo decorrente do exercício proposto, como também da metodologia recém-proposta e aplicada no processo de elaboração do PO&M, reforçando o fato, mais do que comprovado, sobre respostas positivas e rápidas, quando a organização investe e estimula o seu RH para o desenvolvimento de uma determinada atividade. Aqui a de planejamento. Assim, os NPs internalizaram os conceitos da função **detector de estratégias** adotando procedimentos, que envolvem o desenvolvimento de ações que fortalecem o aprendizado, como também, reconhecem outras ações desenvolvidas pela DIPLAN que fortalecem essa função, tais como: a definição de monitorias de apoio ao planejamento das Unidades, eventos de promoção da integração entre os NPs, aos Encontros de Dirigentes e a elaboração dos DSQs pela direção das Unidades e, entre outras ações importantes, temos o processo de desenvolvimento do sistema de planejamento da organização.

Em seguida, nós temos a demanda apresentada para a função de **programador**, com 7 incidências entre os NPs, uma posição também diferente da situação percebida no Encontro de Planejamento. Lá, essa função, é demandada mais fortemente, ocupando o primeiro lugar no *ranking* de demandas. Isso se deve ao fato, dessa função, ser mais familiar ao grupo de profissionais presente ao Encontro de Planejamento, que ora se apresentam como gerentes. Esse grupo está familiarizado com o desenvolvimento de ações de programação, principalmente aquelas relacionadas ao detalhamento de projetos, quando, em diversos momentos, se propõem a concorrer por recursos de financiamento a projetos, sejam pessoais ou institucionais: de alguma forma eles precisam fazer uso de uma programação, mesmo que não sejam relacionados a estratégias da organização. Ou seja, é uma função demandada mais pelos gerentes e menos demandada pelos NPs à DIPLAN.

Quanto à função de **catalisador de estratégias**, 5 dos NPs presentes manifestaram reconhecer esta função demonstrando um posicionamento surpreendente, uma vez que a DIPLAN, como núcleo central, não possui demandas por ações nessa função. Percebemos que a demanda dos NPs esteja motivada, por um lado, pelo novo sistema de planejamento recém estabelecido na organização que sugere uma alocação de recursos

para áreas mais estratégicas e cria os NPs como elemento importante do sistema e, por outro, em resposta a um processo de planejamento em andamento em algumas Unidades e mais elaborado para outras.

Por último, temos a função de **analista**, com uma frequência de 3 dos NPs presentes, demonstrando ser uma função desenvolvida somente por aquelas Unidades em que seus processos de planejamento se apresentaram de forma mais amadurecidas – vide Quadro 3.

Temos, ainda, como resultado do exercício aplicado, sob o tema “como se desenvolveu o processo de elaboração do PO&M nas Unidades, adotando os conceitos e metodologia ministrados no curso”, a identificação, dentre outras, das seguintes lacunas mencionadas como pontos fracos nas Unidades:

- o planejamento estruturado;
- a sistematização das atividades desenvolvidas pela Unidade devido à sua complexidade e diversidade;
- as informações históricas;
- o quantitativo e a formação dos RHs do Núcleo;
- a discussão interna sobre as estratégias definidas no Documento Sintético Qualitativo – DSQ, atual DAE;
- a aplicação do SWOT no CD da Unidade;
- a utilização do sistema técnico disponibilizado;
- o tempo de dedicação dos NPs à elaboração do PO&M;
- a capilarização da cultura de planejamento;
- a capilarização da Missão e dos valores da Unidade;
- as metas como quantificação dos objetivos;
- a sistematização na elaboração do PO&M;
- o acompanhamento e a avaliação;
- o aprimoramento dos indicadores; e
- a análise de ambientes.

4.3.3 - ENCAMINHAMENTO

Face à configuração atribuída à FIOCRUZ, como uma organização multidivisional e diversificada, entendemos que o papel do planejamento deve ser de apoio lateral a

cúpula estratégica da organização. Este papel é ratificado pelo Presidente da Instituição no Encontro de Planejamento.

As atuais funções desenvolvidas pela DIPLAN, entretanto, parecem ser insuficientes para dar conta deste papel. Apesar da DIPLAN dedicar ações ao desenvolvimento das funções descritas na literatura e somente uma função não ser contemplada por qualquer ação, a de **catalisador**, tais ações não atendem as exigências do desenvolvimento pleno dessas funções.

As demandas apresentadas pelo conjunto de dirigentes presentes ao Encontro de Planejamento, nos deixaram claro que as atuais funções desenvolvidas pela DIPLAN, também não vêm atendendo ao papel que cabe a essa parte da tecnoestrutura, podendo comprometer as decisões dos dirigentes e, por conseguinte, os resultados pretendidos. Podemos entender essas demandas como uma confirmação de que as atuais ações desenvolvidas pela DIPLAN são mais de cunho burocrático, deixando ter o caráter de ações de planejamento. Mesmo após tornar-se claro, em nosso estudo, que as funções desenvolvidas pela DIPLAN, se alinham, em ordem de grandeza, com as demandas apresentadas pelos NPs, principalmente, após treinamento ministrado pela DIPLAN.

Podemos observar ainda, no decorrer dessas duas décadas, que os caminhos percorridos pelo planejamento da FIOCRUZ foram influenciados por fatores situacionais, principalmente aqueles relacionados ao ambiente, que determinaram as ações a serem desenvolvidas pela área de planejamento da organização. Temos a era do planejamento do país, quando surge o planejamento da organização. Em seguida, com a abertura política, há a sua desestruturação. Mais à frente, na tentativa de reconstrução e na direção de uma ousadia maior, aponta o contrato de gestão – maior autonomia para a gestão da organização, agora, a área do planejamento torna-se fundamental. Logo a seguir, com a reforma do estado, a área de planejamento deixa de ser fundamental para tornar-se urgente. O caminho para o controle das ações do gestor, agora qualitativamente, quanto à aplicação dos recursos públicos escassos, vai se estreitando exponencialmente. A melhor decisão deve ser tomada imediatamente. Os fatores externos pressionam, a cada dia, mais e mais pela eficácia, pela eficiência e pela efetividade das organizações públicas, sejam de C&T em saúde ou não. E, assim, vai sendo desenhada uma necessidade premente e inegável, por aqueles que possuem a responsabilidade de gerir recursos públicos, de saber decidir. As demandas, então, são apresentadas.

A partir dessas percepções, vimos propor para DIPLAN um conjunto de funções capaz de contemplar e melhor circunscrever o planejamento de uma organização, com

este tipo de configuração na sua estrutura e atendendo a necessidade da atual gestão. Constituído de ações com critérios capazes de criar condições para avaliar a eficácia, eficiência e efetividade dessa estrutura, face ao conjunto de atribuições a elas relacionadas e envolvidas de atributos de planejamento, que bem aplicados, propiciarão a elaboração de informações consistentes no subsídio as decisões que têm como objetivo o alcance ou a manutenção do desempenho ótimo da organização, como também na definição dos seus rumos.

Importância das Funções de Planejamento
Tabulação das Opiniões dos NPs no Curso da ENAP
Quadro 3

Ordem	Unidades	Apresentaram o exercício	Funções				
			Detector	Analista	Catalisador	Programador	Monitoramento
1	PRESIDÊNCIA	X					X
2	IOC	X	X			X	X
3	CPqGM						
4	CPqRR	X	X		X	X	X
5	CPqAM						
6	CPqLMD	X	X				X
7	ENSP						
8	EPSJV	x	X		X	X	X
9	COC	X	X			X	X
10	Bio-Manguinhos	X		X	X	X	X
11	Far-Manguinhos						
12	INCQS	X	X	X	X	X	X
13	IFF						
14	IPEC	X	X	X		X	X
15	CICT						
16	CECAL	X	X				
17	DIPLAN						
18	DIRAD	X	X		X		X
19	DIREH						
20	DIRAC	X	X				X
		12	10	3	5	7	11
		60	83	25	42	58	92

5. PROPOSTA DAS FUNÇÕES PARA A ÁREA DE PLANEJAMENTO DA FIOCRUZ - DIPLAN

A seguir é apresentada a proposta de funções para área de planejamento da FIOCRUZ – DIPLAN. Esta proposta reconhece a DIPLAN como parte da tecnoestrutura da FIOCRUZ, devendo ter assim seus papéis e ações articulados com aqueles desenvolvidos pela DIRAD, DIREH e DIRAC, como também, da Presidência e Unidades, acreditando que assim o núcleo central de planejamento, a DIPLAN, será capaz de dar conta do papel destinado a essa parte da organização, atendendo, assim, as expectativas apresentadas por seus dirigentes.

5.1 - DETECTOR DE ESTRATÉGIAS

As Unidades que compõem o complexo FIOCRUZ são possuidoras de uma forte autonomia. Nessas Unidades são desenvolvidas atividades de alta complexidade, sejam elas de produção, de pesquisa, de ensino, de informação ou de serviços de referência, exigindo do seu dirigente uma atenção voltada mais para a condução de questões restritas ao seu conhecimento principal. Entendemos, então, que uma outra parte da organização, mais especificamente a DIPLAN, pode também se dedicar, no seu cotidiano, à identificação de estratégias que surgem dentro do grupo de profissionais das Unidades através de ações sistematizadas. A DIPLAN, num primeiro momento, pode atuar como detector dessas estratégias nas Unidades, seja pela percepção dessas estratégias, seja pela predisposição em ouvi-las, ou, seja, porque os seus técnicos encontram-se devidamente treinados para este fim ou, talvez, por constituir o grupo que mais transita entre os profissionais das diversas Unidades.

Dessa forma, propomos que a DIPLAN desenvolva a função de **detector de estratégias**, ao lado dos gestores da organização, com atividades realizadas de modo sistematizado nas suas Unidade. A organização, então, como alternativa, pode atribuir o desenvolvimento das atividades da função, aos profissionais da DIPLAN, que assumiriam, devidamente capacitados, o desenvolvimento da função. Para isso deve desenvolver, entre outras ações, a de participar:

- da elaboração e da análise do DAE, onde pode-se encontrar as estratégias desenvolvidas explicitadas pelas Unidades;

- de congressos, pois este universo oferece a oportunidade de se conhecer as novidades na fronteira do conhecimento;
- de reuniões de setores das Unidades, uma forma de observar mais tranquilamente o desenvolvimento de cada um destes, observar suas descobertas, suas dificuldades e os *insights*;
- do CD das Unidades, onde mais se evidenciam as demandas da direção no cumprimento perfeito da sua gestão; e
- de encontros internos e externos à FIOCRUZ, onde são realizadas trocas ricas em conteúdos e idéias etc.

Essas ações possibilitariam uma capilarização da DIPLAN na organização, em face de sua participação nas diversas Unidades e a sua inserção nos diversos fóruns de discussão. Assim, a DIPLAN pode potencializar a sua visão organizacional.

Prosseguindo no desenvolvimento dessas ações, a DIPLAN implementaria ações sistematizadas, que permitiriam uma visão mais abrangente da organização. Essas ações podem consistir em:

- reuniões com os NPs, onde as estratégias identificadas nas Unidades se somariam às estratégias identificadas pela DIPLAN;
- seminários de aprofundamento de assuntos específicos, visitas a outras organizações; e
- um conjunto de ações com vistas a ampliar o espectro das estratégias detectadas na organização.

Com o desenvolvimento dessa função, a DIPLAN, não só ampliaria o seu campo de visão sobre a FIOCRUZ, como também, potencializaria a sua articulação sobre as sinergias internas e externas, dado o seu campo de visão. Essa função levaria ao desenvolvimento de uma outra função que apresentamos a seguir.

5.2 - ANALISTA

Esta função, como já dissemos, resultaria da prática das ações desenvolvidas pela função anterior, com o aprofundamento das estratégias ali detectadas e, também, por demandas específicas apresentadas pelos dirigentes da organização, entendendo, aí, a Presidência e os diretores das Unidades. Assim, com uma visão mais abrangente das potencialidades organizacionais, a DIPLAN poderia elaborar estudos mais completos sobre o desenvolvimento de projetos que otimizassem os recursos existentes como um todo na FIOCRUZ, como também, promover as sinergias internas e até externas, já que

no bojo de seus estudos podem ser incluídos: a identificação de parcerias, o cálculo dos recursos materiais, as instituições de fomento para captação de recursos e outras ações que viabilizem a implementação do projeto ou do estudo no curto prazo.

Para o desenvolvimento dessa função, a DIPLAN deve implementar ações sistematizadas tais como:

- disponibilização dos estudos já realizados pelo Centro de Estudos da DIPLAN;
- contratação de profissionais especializados;
- proporcionar oportunidades de pesquisa para o aprofundamento de assuntos específicos;
- participação em palestras, simpósios, congressos e eventos nacionais e internacionais relacionados aos temas em estudo;
- participação nos CDs das Unidades da FIOCRUZ, Câmaras Técnicas, encontro de dirigentes;
- entrevistas com profissionais da organização ou *ad hoc* sobre assuntos específicos; e
- por fim, promoção de eventos, tais como, seminários e outros, de apresentação dos resultados observados.

Essas ações seriam extensivas à participação de profissionais da DIPLAN, das Unidades ou *ad hoc*, porém com a coordenação da DIPLAN.

O resultado desses estudos constituiria num conjunto de alternativas, que poderia ser apresentado a todos da organização, através das instâncias já criadas para esse fim, ou, somente aos dirigentes como tema de discussão. Podemos ter também o caso de estudos de menor amplitude, relativos a situações mais específicas, que, nesse caso, se restringiriam as Unidades que compõem a tecnoestrutura, ou seja, DIPLAN, DIRAD, DIRAC E DIREH.

5.3 - CATALISADOR

A função de catalisador de estratégias, na DIPLAN, tem por objetivo tornar mais dinâmica a busca por resultados na forma de produtos e serviços. Essa função também está associada aos resultados que a função de detector de estratégias propicia, haja vista a visão da organização ali adquirida. Ela se propõe a manter a organização pensando estrategicamente e, para isso, se propõe a elaborar ações relacionadas com desafios ou estímulos, como indutores, na direção dos resultados desejados.

Para o seu desenvolvimento, a DIPLAN necessita promover ações tais como:

- motivar a criação, estruturação e a capacitação dos NPs;

- estruturar monitorias capacitadas na DIPLAN para o acompanhamento das atividades das Unidades e assessoramento as questões relativas ao planejamento;
- capilarizar as monitorias na organização;
- promover concurso de idéias com premiações pela inovação; e
- criar diversos Programas indutores, a exemplo do Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Insumos em Saúde – PDTIS e outros, capazes de tornar vigorosos e sinérgicos os desafios dos profissionais da organização em desenvolver estratégias e em apresentar novidades.

As ações a serem desenvolvidas nesse tipo de função devem ser elaboradas e estruturadas, para que produzam os efeitos indutores a que se propõem e motivar sempre o desenvolvimento de estratégias dentro da organização. Essas ações pretendem manter a organização pensando estrategicamente, o suficiente, para que os dirigentes e a base operacional das Unidades desenvolvam constantemente estratégias de posicionamento, o que pode tornar a organização mais competitiva por recursos públicos e com mais prestígio, sendo preservada sobre a sua existência e sua integralidade, situação tão requerida pela FIOCRUZ.

5.4 - PROGRAMADOR

Esta é a função que corresponde às ações mais operacionais, pois caberia às ações aqui desenvolvidas tornarem claras, para a organização, as estratégias discutidas e deferidas pelas instâncias decisórias da organização. Assim, através dessas ações a organização poderia identificar e executar as estratégias operacionalizadas, tornando transparentes as suas atividades, uma vez que o norte da organização estaria claramente anunciado, em linguagem de fácil acesso à comunidade interna e à sociedade. As ações relacionadas a seguir podem garantir esse ambiente, tais como:

- elaborar planos detalhados, projetos claramente desenvolvidos e programas amplamente divulgados;
- tabelas, custos e orçamentos detalhados;
- sistemas de informação de qualidade elaborados e amplamente divulgados e com treinamento sistemático para sua utilização; e
- explicitação clara e detalhada do conjunto de ações operacionais a serem implementadas.

5.5 – MONITORAMENTO

Esta é uma função importante para manter o bom andamento da organização. Ela é quem iria sinalizar aos dirigentes qualquer desvio das estratégias e dos objetivos aspirados ou das metas estabelecidas. Para o desenvolvimento desta função, de avaliação e controle, a DIPLAN deveria elaborar e implementar um sistema de informações capaz de armazenar, acompanhar e controlar os padrões ou *outputs* programados pelas diversas Unidades da organização, em períodos previamente estabelecidos e com possibilidade para identificar os possíveis desvios de programação, gerando informações para a DIPLAN, suficientemente capazes de subsidiar os tomadores de decisão da organização no realinhamento dos objetivos e metas ou, talvez, nos recursos ali destinados.

É através das ações aqui desenvolvidas que poderíamos obter os resultados do desempenho quanto às metas estabelecidas, possibilitando o acompanhamento e a avaliação da aplicação dos recursos aqui alocados, para isso devemos desenvolver as a seguir:

- elaborar sistemas de acompanhamento de projetos e atividades;
- estabelecer padrões a serem cumpridos;
- estabelecer indicadores de desempenho;
- criar sistemas de acompanhamento de metas físicas;
- criar sistemas de acompanhamento da execução orçamentária;
- estabelecer sazonalidade das informações; e
- estabelecer os cálculos para medição do desempenho.

A partir dessas ações, bem estruturadas, bem articuladas entre si, executadas por profissionais devidamente treinados e respaldadas pelo colegiado de dirigentes da organização, poderíamos construir um núcleo de planejamento central, mais competente no subsídio a cúpula estratégica da organização. Baseada em informações prontamente obtidas e confiáveis, em critérios balanceados política e tecnicamente discutidos, distribuir os recursos dentro da organização; prestar contas aos tribunais e à sociedade sobre a aplicação dos recursos, tornando a gestão transparente; além de poder alcançar altos níveis de eficiência, eficácia e efetividade.

5.6 - DISCUSSÃO

Como podemos perceber, as funções de planejamento propostas neste estudo, estão relacionadas com ações de planejamento, criadas e desenvolvidas pela organização e para a organização, o que não impede de atender as exigências burocráticas de quem participa dos recursos públicos, uma vez que tais exigências não estão distantes do que pretendemos obter com o desenvolvimento das funções de planejamento.

Tomando como hipótese que a frequência com que as funções são demandadas reflete sua relevância para a organização, no Quadro 4 podemos observar mais claramente essa situação que descrevemos a seguir.

No conjunto dos dirigentes, a função de **programador** apareceu com 14 demandas do total, dos 17 dirigentes presentes, apresentadas no referido encontro; em seguida tivemos com 13 demandas, a função de **monitoramento**; depois a de **catalisador** com 7 demandas, e, por fim, as funções de **detector de estratégias** e **analista**, ambas com 5 demandas.

Entre os NPs que se apresentaram no curso da ENAP, o **monitoramento** envolveu 11 demandas, do total de 13 que se apresentaram, das ações ali sinalizadas como necessárias e indispensável ao bom desenvolvimento do planejamento; em seguida, temos a função de **detector de estratégias** com 10; em terceiro a função de **programador**, com 7 e, por fim, as funções de **catalisador** e **analista** com 5 e 3, respectivamente.

Assim, enquanto a DIPLAN dedica grande parte de suas ações a função de **monitoramento**, os NPs, na maioria, respondendo positivamente aos estímulos da DIPLAN, apresentam as ações relacionadas a essa função como a mais citada e demandada ou, sejam pelas dificuldades ou, sejam pelas necessidades em desenvolvê-la. Entretanto, com os dirigentes, a preocupação não é a mesma. Eles apresentam uma preocupação maior, através de suas demandas, com a função **programação** e, assim, com as demais funções.

A partir daí, podemos compreender o grau de dificuldade do planejamento central em conceber articulações entre essas categorias, no desenvolvimento de algumas funções, considerando a relevância que cada função guarda.

Observamos também que as motivações oferecidas pela DIPLAN às Unidades da FIOCRUZ nos anos de 2002, 2003 e 2004, são respondidas de forma diferenciada para cada exercício, basta observar os percentuais de adesão apresentados no início desta dissertação, mais especificamente na página 4, onde o ápice da adesão ao processo de planejar coincide com os mais altos estímulos lançados a esses elementos pela DIPLAN, como ações de treinamento, seminários, encontros e outros.

Por categoria de Público
Quadro 4

Categorias de Público	Funções do planejamento segundo Mintzberg				
	Detector de Estratégias	Analista	Catalisador	Programador	Monitoramento
Encontro de Planejamento	5	5	7	14	13
NPs do curso ENAP	10	3	5	7	11

Assim, podemos entender diversas questões importantes na FIOCRUZ relacionadas ao que estamos propondo, dentre elas podemos citar o poder de resposta que os NPs possuem aos estímulos lançados na direção de se avançar no estabelecimento de procedimentos de planejamento, independente do estado em que eles se apresentam, conforme exposto como pontos fracos na subseção 4.3.3. Esta é uma certeza de que se houver investimento na implementação desta proposta, acreditamos que podemos obter resultados facilmente percebidos no médio prazo.

Uma outra questão também percebida no decorrer da dissertação é o fato da área de planejamento da FIOCRUZ, no início do seu processo de construção, período entre 1979 a 1985, conseguir desenvolver diversas ações e atividades que refletissem a prática das cinco funções de planejamento aqui propostas. A despeito da forma de gerir na época, de forma centralizada na cúpula estratégica – Presidente e Conselho Científico, que difere da forma atual, o que pode ser considerada uma variável importante, já que as cinco funções somente se perdem após a ruptura do processo de evolução do planejamento em 1987, quando, por determinação do presidente, ela é desestruturada. Esses fatos podem nos levar a concluir que as situações que dali decorreram contribuíram para o posicionamento atual do planejamento da organização, ou seja, contribuíram para interromper um processo de construção em andamento, somente resgatado recentemente, em 2001. Uma desarticulação que marcou forte a falta de papéis claramente definidos para os componentes da tecnoestrutura e do sistema de

planejamento, superpondo tarefas, retirando responsabilidades e outros, deslocando para outras áreas atividades antes concentradas no planejamento, que absorveram tais atribuições, ainda que dentro da tecnoestrutura, situações observadas, na FIOCRUZ, nos dias de hoje.

Os relatos acima refletem algumas das contradições que a FIOCRUZ guarda em sua estrutura, o que nos reporta àquela parte da literatura que descreve os processos de transição de uma organização, particularmente, aquela parte que descreve sobre estruturas híbridas de uma organização, um estágio intermediário em que a organização pode permanecer em consequência das forças contraditórias – as que exigem mudanças e as que exigem manutenção. Podemos, também, estar tratando de um tipo de esquizofrenia organizacional, onde há uma oscilação entre duas configurações, a antiga, bem definida e não apropriada e a nova, incerta, mas necessária.

6. CONCLUSÃO

De fato, ficou evidenciado a partir deste estudo de caso que, sendo a FIOCRUZ uma Organização Multidivisional Diversificada, passou a exigir um Sistema de Planejamento mais elaborado e de responsabilidade da Administração Central, mais especificamente daquela parte da tecnoestrutura denominada DIPLAN. Podemos verificar, no decorrer desse estudo, que a DIPLAN não vem realizando as ações que caracterizam o desenvolvimento pleno das funções sugeridas na literatura em que se baseou este estudo, tendo em vista que tais ações se caracterizam mais como ações burocráticas, desprovidas do caráter de planejamento. Isso nos levou a compreender que as propostas descritas no capítulo 5, irão contemplar as lacunas percebidas no decorrer desta dissertação, como aquelas relacionadas as demandas dos dirigentes da FIOCRUZ.

Salientamos, portanto, que para o sucesso dessas funções, que Mintzberg entende como adequadas às organizações que pretendem implementar o planejamento estratégico e se manterem competitivas seja, por novos mercados ou, no caso da FIOCRUZ, por mais recursos do Estado ou, seja, para atender as demandas apresentadas pela cúpula estratégica da organização, que nós consideramos que cada elemento do sistema deverá assumir alguns papéis e demandas dos dirigentes e NPs que consideramos “*si ne qua non*” para obter o sucesso da proposta. Sendo assim, entendemos que:

- à DIPLAN deverá ser reconhecida a autoridade e a responsabilidade pelo sistema de planejamento da organização. Associado a isso deverá ser concedido a DIPLAN o acesso pleno às diversas instâncias de discussão e de decisão dentro da organização e das Unidades necessárias ao exercício das suas funções;
- à DIREH, junto com as diferentes Unidades, caberá desenvolver competências na área de RH que possibilite desenvolver estudos e modelos de seleção, estudos sobre as demandas internas de força de trabalho e políticas de RH que mantenham o conjunto de profissionais da organização em condições de desenvolver satisfatoriamente as suas atribuições;
- à DIRAD caberá a execução dos recursos financeiros, segundo as orientações emanadas do planejamento sobre a execução desses recursos, salvaguardada a flexibilidade necessária à realização das despesas; deverá implementar e manter atualizados os sistemas técnicos que permitam, a qualquer momento, responder às exigências oriundas da complexidade da organização. Manter-se conectada a outros sistemas da organização para que se possa proceder às ações relacionadas às diversas

funções de planejamento, como por exemplo a de monitoramento. Nesse caso, a DIRAD deverá estar habilitada a fornecer informações sobre as realizações das despesas nas diversas Unidades, subsidiando as análises de monitoramento.

- caberá à Presidência o papel de assegurar o bom desempenho da DIPLAN, concedendo apoio às demandas por ela apresentada às Unidades, em relação a prazos, conteúdo e consistência das informações; devendo se responsabilizar pela inserção da DIPLAN nos diversos fóruns de discussões que venham a ser criados e promovidos por essa instância decisória;
- à DIRAC caberá, como responsável pela manutenção da infra-estrutura do campus, manter-se competente no desenvolvimentos de estudos sobre programas de infra-estrutura e o compromisso de partilhar esses estudos com a DIPLAN; desenvolver sistemas técnicos que compartilhem as informações de infra-estrutura com a organização;
- às Unidades caberá estruturar os NPs com profissionais capacitados em planejamento. Associado a isso, deverão manter base de dados atualizados, com informações sistematizadas confiáveis, que dêem suporte às demandas do planejamento central.

As funções propostas para a DIPLAN, para o seu pleno desenvolvimento, precisam do sistema de planejamento e seus componentes, da plena adesão de forma ajustada e coesa no desenvolvimento das ações aqui relacionadas. Esta adesão deve ser permanentemente incentivada.

7 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

BENCHIMOL, J., 1990, *Manguinhos do Sonho à vida – a Ciência na Belle Époque*, Rio de Janeiro, Casa de Oswaldo Cruz - COC/FIOCRUZ.

COC/FIOCRUZ, 1995, “Seção Assessoria de Planejamento Estratégico - Fundo Presidência”. In *Guia Do Acervo Da Casa De Oswaldo Cruz*, Rio de Janeiro, FIOCRUZ.

DIPLAN, 2002, *Sistema de Planejamento Fiocruz: Relatório de Atividades 2001 – Projeto para 2002*, Rio de Janeiro, FIOCRUZ, mimeo.

DIPLAN, 2001, *Proposta para Implantação do Plano Quadrienal – 06/09/01*, Rio de Janeiro, FIOCRUZ, mimeo.

FIOCRUZ, 2003, Relatório de Atividades da Fiocruz de 2002, Rio de Janeiro, FIOCRUZ.

FIOCRUZ, 1996, Relatório de Atividades da Fiocruz de 1996, Rio de Janeiro, FIOCRUZ.

FIOCRUZ, 1993/1994, Relatório de Atividade da FIOCRUZ de 1993/1994, Rio de Janeiro, FIOCRUZ.

FIOCRUZ, 1991, Relatório de Atividade da FIOCRUZ de 1991, Rio de Janeiro, FIOCRUZ.

FIOCRUZ, 1988, Relatório de Atividade da Fiocruz de 1988, Rio de Janeiro, FIOCRUZ.

FIOCRUZ, 1983a, Ato 015/83 – 28/03/83, Defini a estrutura organizacional da SAG.

FIOCRUZ, 1983b, Ato 014/83 – PR, de 28/03/83, Defini a estrutura organizacional da SUPLAN.

FIOCRUZ, 1983c, Ato 013/83 – PR, de 28/03/83, Defini a estrutura organizacional da FIOCRUZ e estabelece o campo de atuação funcional das unidades.

FIOCRUZ, 1980, Ato 009/80-PR, de 18/01/80, Fixa os objetivos e as atribuições dos Núcleos Setoriais de Planejamento da FIOCRUZ.

FIOCRUZ, 1979a, Ato 137/79-PR, de 31/12/79, estabelece o campo de atuação funcional dos órgãos da FIOCRUZ e seus desdobramentos.

FIOCRUZ, 1979b, Ato 063/79-PR, de 01/07/79, Fixa a estrutura organizacional da Assessoria Técnica da Presidência.

FIOCRUZ, 1979c, Ato 062/79-PR, de 01/07/79, Institui o Sistema de Planejamento da Fundação Oswaldo Cruz.

- FONSECA, V., 2001, “Um Estranho no Ninho: Memórias de um ex-presidente da FIOCRUZ”, *História, Ciência, Saúde de Manguinhos*, v. VIII (1), Mar.-Jun., Rio de Janeiro, Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.
- HAMILTON, D.,M.; 1991, “Entrevista”. In Casa de Oswaldo Cruz, *Memórias de Manguinhos – Acervo de Depoimentos*, FIOCRUZ, Rio de Janeiro.
- JORGE, M.J.; MOREIRA, T.R., 2000, *Nota Informativa Sobre Análise da Performance da FIOCRUZ no Período 1995-99*, DIPLAN/FIOCRUZ, Ago., mimeo.
- KAPLAN, R. S.; NORTON, D.P., 2001, *Organização Orientada Para a Estratégia*, Editora Campos, Rio de Janeiro.
- LASTRES, H.M.M., ALBAGLI, S. *et al*, 2002, “Pesquisa e Conhecimento: Instituições”, *São Paulo em Perspectiva*, v.16, n. 3, Jul./Set., Rio de Janeiro.
- MINTZBERG, H., 1995, *Criando Organizações Eficazes*, Editora Atlas, São Paulo.
- MINTZBERG, H., 1994, “The Fall and Rise of Strategic Planning”, HBR, USA, Jan-Fev, pp. 107-114.
- OLIVEIRA, D.P.R., 2002, *Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas*, 17 ed, Atlas, São Paulo.
- PEREIRA, L., C., B., SPINK, P., (orgs.), 1997, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, FGV, Rio de Janeiro.
- PROENÇA, A., QUENTAL, C., 2002, *E Pluribus Unum: Planejamento Estratégico em uma Organização Multi-Divisional Multi-Configuracional*, FIOCRUZ, Rio de Janeiro, mimeo.
- SANTOS, S.G.M., 1999, *Estado, Ciência e Autonomia: da Institucionalização à Recuperação de Manguinhos*, (Tese de Mestrado), IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- SCHWARTZMAN, S., 2001, “Um Espaço para a Ciência”, in MCT, *A Formação da Comunidade Científica no Brasil*, Brasília, MCT.

ANEXO I

1. OS LOGOS

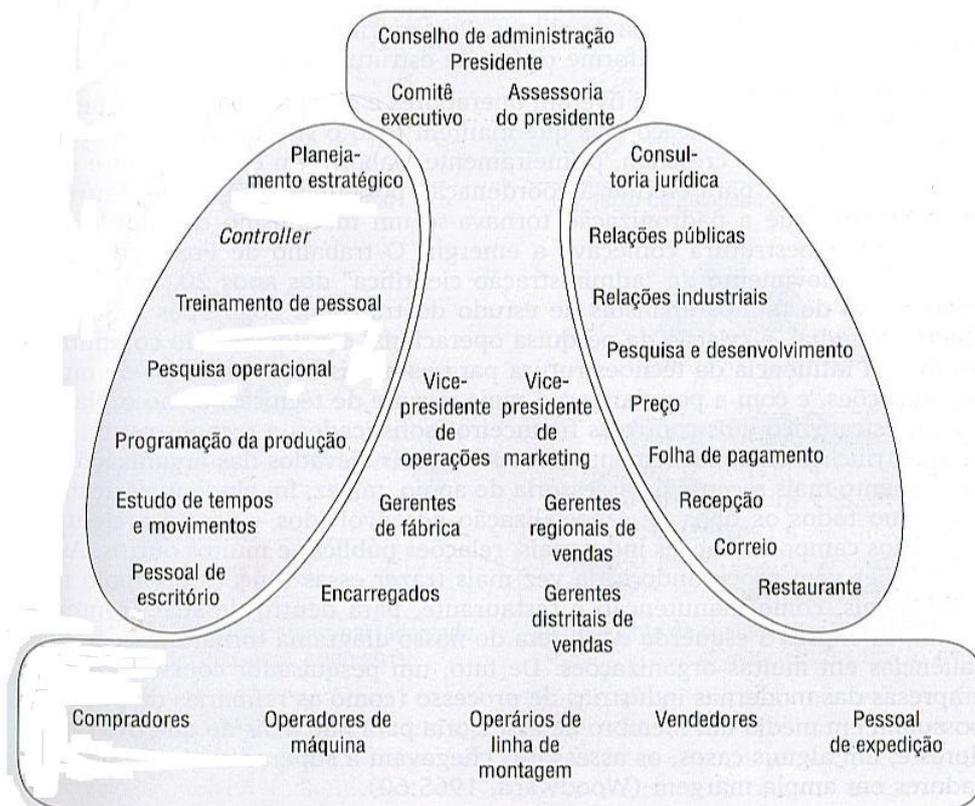


Figura 2 - Alguns membros e unidades de partes da empresa manufatureira.

Fonte: MINTZBERG, H., 1995, *Criando Organizações Eficazes*, Editora Atlas, São Paulo.

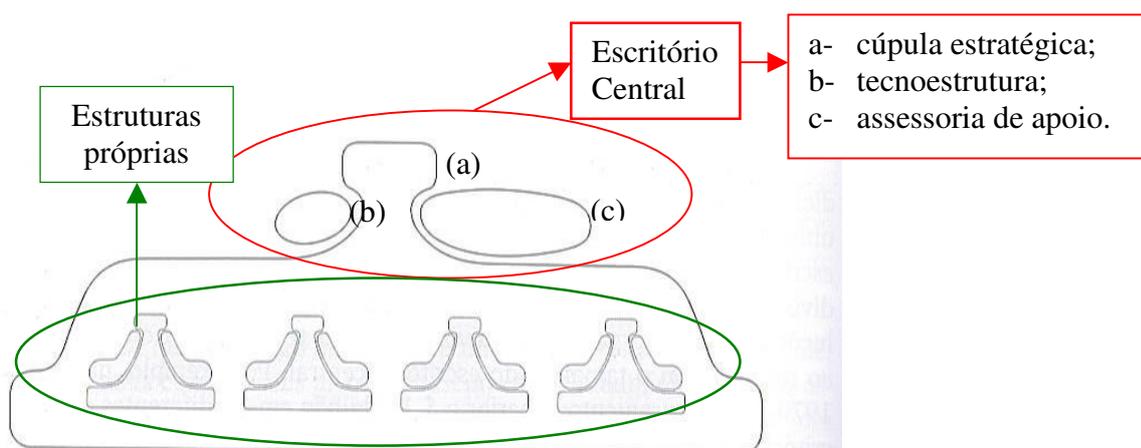


Figura 3 - Forma Divisionalizada.

Fonte: MINTZBERG, H., 1995, *Criando Organizações Eficazes*, Editora Atlas, São Paulo.

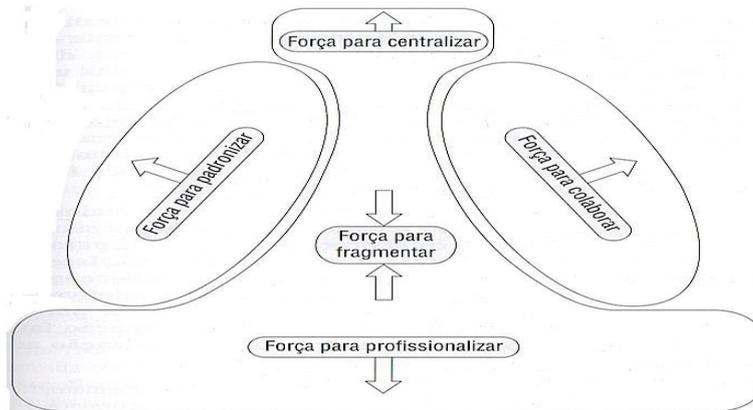


Figura 4 - Cinco forças que impulsionam a organização.

Fonte: MINTZBERG, H., 1995, *Criando Organizações Eficazes*, Editora Atlas, São Paulo

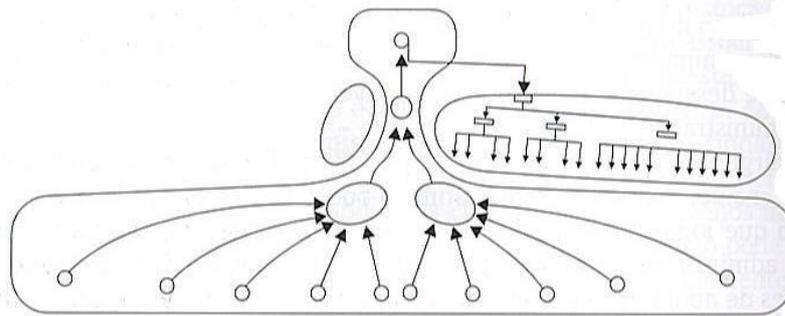


Figura 5 - Hierarquias paralelas na Burocracia Profissional.

Fonte: MINTZBERG, H., 1995, *Criando Organizações Eficazes*, Editora Atlas, São Paulo

ANEXO II
ENCONTRO DE PLANEJAMENTO COM OS DIRIGENTES E MEMBROS
DOS NPs DA FIOCRUZ
(realizado no auditório do CICT¹ no dia 03/12/2003)

O evento foi aberto pelo diretor da DIPLAN com a apresentação de informes que definiam o cronograma do processo de planejamento para 2005, um diagnóstico da DIPLAN com as atribuições estatutárias, as atividades permanentes, seus produtos nos últimos quatro meses, demandas pontuais etc. As demais apresentações seguiram a ordem das falas que relacionamos a seguir.

- No diagnóstico apresentado pelo Diretor da DIPLAN, temos as atribuições estatutárias da DIPLAN definidas pelas atividades de: representar a presidência junto ao TCU; planejar e elaborar orçamento Fiocruz (coordenar e supervisionar) – Plano plurianual - PPA, Lei de Orçamento Anual - LOA; coordenar as ações de desenvolvimento institucional e modernização administrativa – regimentos internos e organogramas; articular inter-institucionalmente as cooperações técnicas e financeiras; programar física e orçamentariamente as atividades da FIOCRUZ, acompanhar e avaliar a execução dessas atividades; realizar estudos no campo da gestão estratégica em subsídio ao processo decisório. Temos também as atividades permanentes da DIPLAN, que são: monitorar, acompanhar, consolidar e inserir os dados provenientes das Unidades nos sistemas CT-infra e de Projetos FINEP, de captação de recursos; aperfeiçoar e proceder as melhorias da Gestão Pública.

Os produtos apresentados nos últimos 4 meses foram: Relatório do Gestor; Relatório de Atividades; PPA 2004-2007; proposta orçamentária de 2004; apresentação de créditos suplementares à LOA 2003; apresentação de Emendas à LOA de 2004; proposta do instrutivo de orientação do planejamento para 2005; Plano de Gestão Pública em execução com outras Unidades (plano de gestão pública do governo Lula – “Brasil para todos”, plano que visa adequar o Estado às demandas da população. Consiste na estratégia do auto-diagnóstico dos principais órgãos do governo federal, onde a FIOCRUZ se insere como órgão piloto. Em seguida apresentou demandas pontuais da DIPLAN que consistiu na solicitação, pelo TCU, de esclarecimentos sobre o Relatório do Gestor 2001/2002.

¹ CICT – Centro de Informação em Ciência e Tecnologia, Unidades técnica de Apoio da FIOCRUZ.

- O Vice-Presidente de Desenvolvimento Institucional, Informação e Comunicação - VPDIIC falou que o Ministério da Saúde está à frente no processo de mudanças da gestão pública – com o Plano de Gestão Pública, onde a FIOCRUZ se insere para uma experiência que pode vir a ser modelo e, talvez, definir a agenda do processo; questionou a agenda a cumprir para reverter o modelo administrativo na esfera da reforma da gestão pública. Arguiu a clareza que se tem sobre a visão de instituição e sobre o que significa pensar Federativa ou Confederativamente. Afirmou que a Fiocruz tem capacidade de autocrítica.

Fez um diagnóstico inicial do instrumento PO&M, como sendo muito estruturado no meio, mas sem pé nem cabeça. A cabeça - seria pensar estrategicamente, definir rumos e o Pé - a capacidade de fazer o monitoramento daquilo que foi definido, ainda sem estrutura. Acredita que avançamos na definição dos rumos, com o:

- Plano Quadrienal e o Congresso Interno, definindo um norte estratégico claro;
- Plano Plurianual – PPA, era grande ficção, agora o governo quer articular as prioridades, vide o Ministério Único da Saúde, sem a fragmentação de antes, com muita articulação, assim, o governo, também, vai tornando-se único;

Colocou como desafio a adequação do planejamento organizacional ao planejamento governamental;

- A área de capacitação, que também avança na área de gestão em ciência e tecnologia na Fiocruz;
- As Secretarias do Ministério, que também vem atuando articuladamente o que propicia o planejamento;

Segundo ele o entendimento da presidência é de que o planejamento deve estar qualificado, valorizado e assumir a esfera real de sua atribuição. O planejamento é o espaço da articulação entre Presidência, Diretoria Executiva e Unidades, através do sistema de Planejamento;

Finalizou falando dos avanços em instrumentos centrais, como o FIOLATTES – *para revelar realidade*; a organização do Portal – que inclui ferramenta de gerenciamento corporativo. Falou da baixa percepção quanto as melhorias dos trabalhos da gestão administrativa.

- O presidente expôs que o início da sua gestão começou com o diagnóstico do que não estava bem no sistema de planejamento; que diretrizes Estratégicas foram formuladas para o Plano Plurianual/Fiocruz, pensando no futuro, para que a Fiocruz não sofra solução de continuidade e explicou quais eram as partes integrantes e importantes do sistema de planejamento - o Coletivo de Dirigentes, o Congresso

Interno, o CD/FIOCRUZ, as Unidades e a DIPLAN, que definem o modelo participativo e estratégico do planejamento da FIOCRUZ; acredita que a capilarização das diretrizes do Plano gera o espírito de Estado Unitário e não Federativo na organização; questionou sobre o que vamos ser, se unitários na formulação e federativos na execução. Afirmou que devemos ter o objetivo da Instituição e os objetivos das Unidades de C&T do Sistema de Saúde vinculados, é preciso ter, então, a idéia de um planejamento unitário; a FIOCRUZ tem o Plano Quadrienal; precisamos ter um estreitamento na relação com o Ministério, não caudatário, mas formalizador junto ao Ministério e como formulador de políticas.

Ele afirmou que o principal planejador é o dirigente máximo de cada Unidade e a principal função do planejamento é a antecipação, a prospecção permanente, as políticas e atos concretos. A FIOCRUZ exige uma logística muito sofisticada de RH, na formulação de obras, com os animais de pesquisa etc; um planejamento, também, sofisticado. Então, como fazer com a gestão de pessoal, para ter o orçamento garantido, ter equipamentos, espaço físico, fazer a gestão de infra-estrutura; pergunta, como o planejamento vai amalgamar tudo isso. Conclui que o processo de gestão corporativa se impõe; que o sistema de custos é urgente; que o planejamento estratégico com a idéia da antecipação, prospecção, para tomada de decisão dos gestores da FIOCRUZ é fundamental, um planejamento participativo, com o envolvimento dos servidores no processo; uma gestão corporativa. Para isso, devemos buscar as ferramentas necessárias para implementação desses modelos.

- A Vice- Presidente de Ensino e Recursos Humanos –VPERH reforçou o compromisso da área da Vice com o suporte da área em questão, na identificação da situação atual da DIPLAN; reforçou a idéia do planejamento ser o espaço de articulação, interna e externa; da necessidade de incorporar tecnologias e RH necessários em quantidade suficiente e especializada. Para o modelo de planejamento participativo falta RH capacitado. Afirmou que já temos o modelo participativo Fiocruz, porém com as dificuldades de executar a atividade de monitoramento, para prospectar e gerenciar, o que pode propiciar a perda de recursos financeiros, o não acompanha as metas estabelecidas, o não acompanhamento dos custos; necessitando incorporar a competência de monitorar no plano institucional; outra competência a ser desenvolvida é o da antecipação pela proatividade – reduzir as transferências das decisões às instâncias superiores pela dificuldade de proceder devidamente na própria instância, no intuito de transferir responsabilidades, resultado do modelo da

administração pública brasileiro, do sistema presidencialista, com uma verticalidade no jeito de agir, criando a cultura de referir para o outro a posição de decidir.

- A Vice-Presidente de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico – VPPDT ressaltou a falta de instrumentos de gestão de pesquisa, indicadores de acompanhamento de projetos e afirma que deve ser criada uma central de discussão sobre os rumos das pesquisas; citou diversos problemas de gestão e, finalmente, sugeriu a apreciação da relação entre a DIRAD e a DIPLAN.
- O diretor do Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz – CPqGM explicou que o planejamento estratégico subordina o participativo e o operacional; que o PO&M pode tornar mais fácil o planejamento, diferente do que acontece atualmente na Fiocruz. Fez uma proposta para o PO&M, que irá tornar a FIOCRUZ menos Federativa e torná-la mais unitária, como também, aprimorará os parâmetros de avaliação e distribuição dos recursos (ANEXO III).
- O diretor da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP explicou a grande expectativa que se tem do trabalho da DIPLAN, sobre a transformação do PO&M num instrumento de gestão e sobre a clareza das responsabilidades, desafios e ações assumidas pela DIPLAN, com datas estabelecidas, necessitando do compromisso dos diretores.
- A diretora do Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas – IPEC afirmou quanto o conceito de planejamento é um desafio - para frente e para trás – participativo e com grande amplitude; que a análise pressupõe a construção de indicadores; sobre a necessidade de capacitação de RH em planejamento estratégico, mas aplicada a realidade desejada; sobre a transversalidade das câmaras técnicas e sugeriu potencializar os resultados das câmaras técnicas e, por final, propôs a criação de uma câmara técnica de manutenção e obras.
- O diretor do Instituto Fernandes Figueira - IFF endossou a proposta do Dr. Laim, alertou o fato da tecnologia médica tencionar a área de assistência nas demandas por recursos, sobre a falta de expertise de planejamento nas Unidades e sugeriu, então, formar pessoas em planejamento, fato que seria fundamental para as respostas esperadas.
- A vice- diretora do Instituto Oswaldo Cruz - IOC afirmou que o IOC está comprometido com o planejamento, na figura de seu Diretor, destacando a importância dos Núcleos de Planejamento neste processo. Falou que o planejamento deve ser estratégico, participativo e operacional, a exemplo do IOC. No primeiro encontro de dirigentes da Unidade a discussão com as lideranças esteve voltada para

entendimento da visão de futuro – onde estamos e onde desejamos chegar. O IOC pensa em trabalhar integradamente na pesquisa, mas a Fiocruz já está pensando nesse sentido, então, o IOC pensa em compartilhar. Pensar em estratégia na captação de recursos, usando das potencialidades institucionais, integrando a pesquisa como um todo. Expôs sobre o fato do PO&M não ser dinâmico, sobre as discrepâncias entre os tempos da informação do PO&M e sua execução, sobre a necessidade de acompanhar *on-line*, pois os gerentes de pesquisa precisam acompanhar o desenvolvimento do projeto. No IOC vai ser montado um sistema de informação gerencial para acompanhamento dos projetos. Sinalizou sobre problemas relacionados a compras, contratação de RH, alteração no valor do produto etc, ressaltando a necessidade de planejamento operacional.

- A diretora da Casa Oswaldo Cruz – COC sugeriu pensar essa reunião num contexto de discussão de planejamento estratégico, ressalta o papel do dirigente no planejamento, sobre o aperfeiçoamento do papel dos dirigentes, sobre a necessidade de uma equipe profissionalizada junto aos dirigentes, principalmente pelo seu papel político, assim, melhor seria a utilização do espaço de decisão. Achou um bom ponto de partida a proposta do Laim. Sugeriu que as pautas de CD/FIOCRUZ sejam mais dirigidas para temas estratégicos. Reforçou o fato de que não somos república de manguinhos. Essa referência deve guiar a nossa discussão no planejamento de governo.
- O diretor do Centro de Pesquisa René Rachou - CPqRR falou que a FIOCRUZ deve reforçar a DIPLAN, no planejamento da instituição e apoiá-la. Com essa equipe é impossível dar conta. Ele apóia todos os tipos de planejamento. Falou sobre a experiência do Centro, sobre o planejamento de gestão com a pesquisa no CPqRR, a administração diante da pesquisa. No final do processo, clarear que suporte será dado à atividade fim.
- O diretor do Centro de Criação de Animais de Laboratório – CECAL declarou que a formação dos Núcleos foi muito boa para a FIOCRUZ, falou que se deve dar continuidade ao treinamento dos Núcleos a exemplo do curso da ENAP. Comentou o problema de se constituir o grupo de planejamento em algumas Unidades como é no CECAL. Afirmou que a presidência está no caminho certo. Falou sobre as dificuldades do CECAL em estimar suas despesas e explicou que o planejamento do CECAL é feito com estimativas de demandas para seis meses, dependendo, então, da

apresentação das demandas das Unidades. Acredita que o planejamento é a soma de todas as modalidades combinadas.

- A vice-diretora do Centro de Informação Científica e Tecnológica – CICT afirmou que o CICT privilegia o planejamento e a capacitação em planejamento. O planejamento deve ser um *mix*, um ponto de Equilíbrio entre centralização e descentralização. Reafirmou a necessidade de construir indicadores e, neste aspecto, o PO&M deixa a desejar. Reforçou a idéia do envolvimento das câmaras técnicas no processo de planejamento.
- Um dos membros do Núcleo de Planejamento da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP expôs sobre o fato da ENSP não adotar um modelo de planejamento e que desde janeiro vem atuando no planejamento operacional, que dentro da ENSP a ferramenta PO&M é vista como burocrática e propôs que o PO&M atue como ferramenta de planejamento.
- Um dos membros do Núcleo de Planejamento do Instituto de Tecnologia em Imunobiológicos - Bio-Manguinhos nos falou do trabalho, incentivado pelo diretor, de formulação estratégica, implementação, acompanhamento e controle. A Unidade vem trabalhando na formulação estratégica e deferiram indicadores estratégicos – de longo prazo, na formulação de estratégias, a DIPLAN poderia colaborar na área de prospecção, a exemplo do projeto inovação na área de vacinas. O PO&M é um dos instrumentos de implementação, acompanhamento e controle, mas foram desenvolvidos outros instrumentos internos – o PROQUAL, com auditorias mensais e de gerenciamento de projetos, outro instrumento para o acompanhamento da área de pesquisa.
- A Chefe da auditoria Interna da FIOCRUZ – AUDIN abordou as questões da CGU e TCU, demonstrando que os questionamentos destes órgãos são consequência da fragilidade das respostas que a FIOCRUZ tem oferecido às auditorias realizadas; que há fragilidade do modelo de planejamento oferecido, principalmente em termos de indicadores, com a ausência de padronização na organização. Esclareceu que os indicadores de execução física X execução financeira, o TCU e CGU oferecem parcerias para sua elaboração.
- O responsável pelo processo de planejamento do Instituto Nacional de Controle e Qualidade em Saúde – INCQS falou do importante enfoque ao planejamento como função essencial do gestor. Esclareceu como o INCQS trabalha o planejamento como espaço de articulação. Esclareceu que o planejamento estratégico, participativo ou o controle desempenho, todos são técnicas de planejamento, porém com uma

percepção diferente dos instrumentos. Explicou que o PO&M possui a dificuldade de ser internalizado na Unidade e são três razões para as dificuldades, pois são os três os níveis de planejamento: o estratégico, que pode ser viabilizado pelo DSQ, onde teríamos os eixos estratégicos que perpassam as Unidades da Fiocruz para discussão em CD; o planejamento de ações, para priorização de acordo com a adequada capacidade técnica e infra-estrutura. Esclareceu, ainda, sobre as ferramentas participativas, que facilitam o entendimento do papel de cada um no processo técnico e administrativo, sobre as ferramentas de medição de custos, que viabiliza as bases do PO&M, sobre a importância de se dar insumos de visibilidade para os técnicos da área. O PO&M interno tem leitura em diferentes níveis, sua visão é on-line e trimestralmente, depende não só dos sistemas, mas de toda arquitetura envolvida (do planejamento com as equipes). Falou da matriz – produtos/insumos e processos para padronizações e finalizou afirmando que a DIPLAN pode assessorar o INCQS no processo de construção dos indicadores.

- O representante da Associação dos Servidores da Fiocruz – ASFOC expôs sobre o desnível entre as equipes de planejamento das Unidades, os cursos tanto de planejamento como o de indicadores tem homogeneizado o conhecimento das equipes; a criação dos monitores da DIPLAN facilitou muito o trabalho dos núcleos das Unidades; achou importante disseminar na instituição a importância do planejamento e, finalmente, sugeriu cursos para as equipes de profissionais das Unidades além dos núcleos de planejamento.
- O responsável pelo NP da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio – EPSJVP falou: - esse movimento, a presente reunião, resgata um processo da DIPLAN, de construção do processo de planejamento. Endossou o envolvimento das câmaras técnicas no processo de planejamento e a criação da câmara de infra. Alertou para as dificuldades das Unidades que se encontram nas questões operacionais do sistema SGA/PO&M. Sugeriu um trabalho de mudança na cultura de que o PO&M é igual a orçamento e a mudança dos indicadores, com recortes por áreas temáticas.
- A Vice-Presidente de Ensino e Recursos Humanos –VPERH sintetizou: “as expressões do grau de adesão têm a função planejamento como fundamental no conjunto de atividades da Fiocruz”; “a necessidade de uma ação específica na completude das equipes de planejamento na constituição de um processo de planejamento geral na FIOCRUZ, articulado no nível central/DIPLAN e local/Unidades, conformando esse sistema, para cumprir os objetivos expostos”; uma discussão, com a apresentação do diagnóstico pela DIPLAN, em alguma instância,

ainda a decidir, para definir o esforço estratégico a ser dirigido para que viabilize os objetivos a serem alcançados na dimensão desejada, além da completude das equipes, temos a capacidade técnica e bases tecnológicas. Tomar como referência a “massa crítica” já formada nos cursos de planejamento e indicadores. Estruturar projetos de “educação permanente” com este segmento, hoje, em número de 108 alunos concluintes de planejamento e 45 de indicadores, mais os profissionais do mestrado profissional; preparar, para esse grupo novo, “educação permanente”, um segundo ciclo de formações aplicadas ao processo de planejamento da Fiocruz. É de fundamental importância o refinamento dos indicadores institucionais para implementação da avaliação de equipe para agregação desse percentual à GDACT; estimular a câmara técnica de gestão e a articulação dessa com outras câmaras – para aceleração da construção de indicadores e para aceleração do sistema de avaliação institucional.

ANEXO III

Sugestões do CPqGM, explicitadas em reunião realizada em 03/12/2003 no CICT, campus de Manguinhos, motivadas por questões formuladas pela DIPLAN

Primeira questão: “Que planejamento queremos para a Fiocruz?”

O planejamento a cargo da DIPLAN deve ser primordialmente **estratégico** (não necessariamente de longo prazo) visando o aumento (de preferência imediato) da eficiência de nossas ações.

Planejamentos estratégicos devem sempre levar em consideração a existência de mecanismos que possibilitem a concretização do planejado – de outra forma o planejamento seria inócuo. Para efetivar um plano, é muitas vezes desejável que os seus potenciais executores participem de sua elaboração, aumentando tanto a qualidade do plano quanto a adesão destes àquele. O caráter “**participativo**” é, portanto, vantajoso para o planejamento estratégico, e não algo a ser encarado como alternativa a ele. O planejamento **operacional** e as atividades de **assessoria**, encomendados pela Presidência, também estariam, em sua maior parte, diretamente relacionados à concretização de planos estratégicos, originados na Presidência, na própria DIPLAN, no CD da FIOCRUZ ou nas Câmaras Técnicas. Estas atividades teriam, portanto, um caráter metodológico, referindo-se antes à obtenção de resultados do planejamento estratégico do que constituindo-se em alternativas a ele.

Segunda questão: “O que achamos do PO&M?”

O PO&M é mais do que um instrumento de gestão: ele mostrou-se um instrumento de transformação dos objetivos institucionais e dos processos através dos quais eles podem ser atingidos. Como tal, sua elaboração deve sempre levar em consideração novos instrumentos tecnológicos e oportunidades de ação, de modo a atender com a máxima eficácia e eficiência demandas, antigas e novas, da sociedade e do governo brasileiro (p. ex., aquelas mencionadas em seu plano plurianual). O PO&M não pode permanecer, portanto, estático: ele deve acompanhar o ritmo dos avanços tecnológicos e do aparecimento de novos desafios na área da saúde.

São feitas a seguir algumas considerações e sugestões para aprimoramento do PO&M, a maioria delas com conotações apenas quantitativas (isto é, buscando acelerar ou acentuar processos já em andamento na DIPLAN).

1. Deve ser mantida e reforçada no PO&M a separação entre diferentes tipos de atividades, cujas pertinências, relações custo-benefício e possibilidades de financiamento devem ser analisadas segundo métodos distintos (diferentes métodos de análise para diferentes atividades). Para isso, uma matriz diferente da normalmente utilizada na FIOCRUZ para ordenamento de suas atividades (pesquisa, produção, informação, ensino, etc.) deveria ser utilizada. Por exemplo:

Atividades tipo 1 – manutenção básica (p. ex. atualização em informática, manutenção de biotério de criação - CECAL e similares nas Unidades Regionais, capacitação de recursos humanos, planejamento, biblioteca, manutenção e conserto de material permanente, limpeza, energia elétrica, segurança, jardinagem, manutenção predial, transporte, material de escritório, etc.);

Atividades tipo 2 – atividades finalísticas com prazo de conclusão indeterminado (p.ex. prestação de serviços de excelência, ensino, etc.);

Atividades tipo 3 – atividades finalísticas com prazo de conclusão determinado (p. ex. projetos de pesquisa e de desenvolvimento tecnológico);

Atividades tipo 4 – novos investimentos de grande porte.

2. Os gastos com “condomínio” e serviços de Unidades que prestam serviços de apoio (DIRAC, DIREH, CECAL e CICT) deveriam ser rateados entre as Unidades usuárias, utilizando em um primeiro momento, se necessário, *fuzzy logic*. Este rateamento é crucial para o planejamento discutido acima – “*sem conhecimento não se planeja*”. Os recursos para despesas “condominiais” seriam contemplados no PO&M das Unidades usuárias, sem necessidade de descentralização desses recursos para essas Unidades - os recursos, por razões operacionais, continuariam a ser administrados pelas Unidades que prestam os serviços de apoio, que continuariam executando e/ou terceirizando esses serviços (os gastos com segurança e limpeza poderiam ser rateados proporcionalmente às áreas ocupadas pelas diferentes unidades no *campus*; gastos com energia elétrica poderiam ser rateados também de acordo com a área ocupada multiplicada por uma constante dependendo de sua natureza – se administrativa/ensino ou se de laboratório/produção - ver *Adendo*; os gastos com o CECAL seriam rateados, em um primeiro momento, se necessário, de forma aproximada, na proporção da utilização de seus animais pelas Unidades usuárias; os gastos da DIREH poderiam ser rateados na proporcionalidade do número de servidores lotados em cada Unidade da FIOCRUZ; etc.).

3. **Toda** atividade finalística de **pesquisa e desenvolvimento tecnológico** (com exceção talvez de atividades de desenvolvimento tecnológico de Far e Bio) deveria ser financiada **exclusivamente** através de projetos com endosso institucional e extra-institucional (PAPES, PDTIS, PDTSP, CNPq, FINEP, OMS, NIH, INSERM, etc.). Essa proposta garantiria tanto a qualidade dos projetos, quanto serviria para aumentar a interação entre grupos de pesquisa/desenvolvimento tecnológico na FIOCRUZ (p.ex., pesquisadores/tecnologistas que submetem projetos com objetivos semelhantes ao PAPES são convidados a enviar um único projeto consolidado). **A viabilidade de uma Unidade de FIOCRUZ realizar suas atividades finalísticas em pesquisa apenas com esse tipo de financiamento pode ser constatado por uma análise da distribuição orçamentária no CPqGM, onde muito pouco dos recursos do tesouro é destinado à pesquisa. P. ex, em 2002, apenas 9% do orçamento do CPqGM foi destinado ao programa de pesquisa (ver Tabela abaixo), sendo que a**

maior parte dos 9% foi utilizada para a aquisição de equipamentos de uso comum. Mais ainda, outras instituições públicas realizam pesquisa de alta qualidade sem contar com PAPES, PDTIS, PDTSP e mesmo recursos adequados para investimentos, informática e manutenção de equipamentos e infra-estrutura.

DESTINO NO CPqGM DE RECURSOS DO TESOUREO EM 2002

Destino dos Recursos	Valor em mil reais	% do Total
Administração / Infra-estrutura	2.273	73,8
Pesquisa	278	9,0
Ensino / Formação de RH	209	6,8
Serviços de Referência	321	10,4
Total	3.081	100,0

4. Os PO&Ms das Unidades deveriam ser analisados segundo duas metodologias distintas:

Atividades tipo 1 – elaboração de proposta em reunião entre a Direção/Planejamento da Unidade e a Presidência/Planejamento da FIOCRUZ, para posterior aprovação, quase sempre sem alteração, pelo CD (modelo seguido nos últimos anos);

Atividades tipo 3 – não seriam discutidas; a natureza delas e o orçamento a elas alocado seriam apenas informados no PO&M de cada Unidade;

Atividades tipo 2 e 4 – discussão no CD durante 3 ou 4 dias (apresentações sumárias, seguidas por relativamente amplas discussões, de três Unidades por turno, precedendo uma discussão geral com 0,5 a 1,5 dias de duração).

5. Os indicadores/parâmetros para avaliação das atividades do PO&M necessitam aprimoramento.
6. Deve ser mantida atenção permanente para evitar a tendência inercial do PO&M, isto é, a de seu conteúdo tornar-se “histórico”, repetindo-se a cada ano, com correções apenas para a inflação. Em relação a esse ponto, o CD FIOCRUZ poderia tentar re-priorizar, antes de iniciar-se a próximo processo de elaboração de PO&Ms, os diferentes programas/objetivos da FIOCRUZ, nas suas diferentes Unidades, e, principalmente, na FIOCRUZ como um todo. No processo de re-priorização procurar-se-ia definir o mínimo de recursos necessários para a realização de cada programa/atividade e a percentagem total do orçamento institucional a ser alocado a cada programa/atividade (pesquisa/desenvolvimento tecnológico; comunicação/informação/divulgação da ciência; ensino/formação de recursos humanos; etc.), em função da previsão do orçamento

disponível no próximo exercício. Caso o orçamento concretize-se de forma diferente do previsto, a redefinição da distribuição dos recursos seria facilitada pelos estudos que definiram as prioridades. O resultado da priorização seria submetido para apreciação e aprovação pelo Conselho Superior da FIOCRUZ.

Adendo - Cálculo Aproximado de GASTOS "CONDOMINIAIS"

A fórmulas abaixo poderiam, em um primeiro momento, serem utilizadas para estimar os gastos de "condomínio" nas diferentes unidades do *Campus* de Manguinhos ([fórmulas semelhantes foram utilizadas para cálculo dos gastos nos diferentes Programas do CPqGM em 2002, 2003 e 2004](#)).

A. Energia elétrica

$$e_{\text{Unidade}} = e_{\text{lab da Unidade}} + e_{\text{adm da Unidade}}$$

$$e_{\text{lab da Unidade}} = \frac{e_{\text{total}} \cdot 1,4 S_{\text{lab da Unidade}}}{1,4 S_{\text{lab total}} + S_{\text{adm total}}}$$

$$e_{\text{adm da Unidade}} = \frac{e_{\text{total}} \cdot S_{\text{adm da Unidade}}}{1,4 S_{\text{lab total}} + S_{\text{adm total}}}$$

onde

e_{total} = energia elétrica total utilizada no *campus*;

$e_{\text{lab da Unidade}}$ = energia elétrica gasta nas áreas de laboratórios da Unidade (incluindo biotérios);

$e_{\text{adm da Unidade}}$ = energia elétrica gasta nas áreas administrativas, ensino, etc. da Unidade;

$S_{\text{lab total}}$ = área ocupada por laboratórios e biotérios no *campus* (incluindo áreas não administrativas de Far e Bio);

$S_{\text{adm total}}$ = área ocupada pelos Programas de Ensino e Gestão, biblioteca, etc. no *campus*;

$S_{\text{lab da Unidade}}$ = área ocupada por laboratórios e biotério na Unidade (áreas não administrativas em Far e Bio);

$S_{\text{adm da Unidade}}$ = área ocupada pelos Programas de Ensino e Gestão, biblioteca etc. na Unidade.

B. Limpeza

Gasto com limpeza = área construída ocupada pela Unidade x valor total do contrato com limpeza
÷ área total construída no *campus*

C. Segurança

Gasto com segurança = área de solo ocupada pela Unidade x valor total do contrato com segurança
÷ área total de solo ocupada com construção no *campus*



ANEXO IV

Planejamento e Gestão:

conceitos e ferramentas

**Exercício específico aplicado no final do
Curso ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP na
Fiocruz - 1 a 5 de Julho de 2002
DIPLAN/VPDIIC**

Planejamento e Gestão Estratégica: conceitos e ferramentas
Curso ENAP para a Fiocruz – 1 a 5 de julho de 2002
Exercício interno específico para Fiocruz – para 10/07/2002
Asplan/VPDIIC

Planejamento Estratégico nas Unidades: uma avaliação da experiência recente, e uma proposição para o próximo passo

1. Apresentação

Este exercício foi concebido com o sentido de complementar a atividade de introdução ao tema de Planejamento e Gestão Estratégica, tal como desenvolvido pelo curso da ENAP, no contexto do processo em curso de institucionalização de uma prática mais madura na área por toda a Fiocruz.

O exercício deverá ser desenvolvido pelo membro (ou membros) das Unidades participantes do curso, eventualmente apoiado por um quadro da Asplan que também esteja fazendo o curso.

A pessoa ou dupla condutora do exercício poderá, na medida do possível e do necessário, envolver outros membros do Núcleo de Planejamento da sua Unidade, entrevistando-os ou levando a eles suas considerações.

O resultado do exercício deverá estar registrado em um conjunto de transparências, que serão objeto de apresentação (de cerca de 20 minutos) e discussão no dia 10/07/02. Essas transparências deverão ser impressas em formato de 2 por página, e distribuídas por ocasião do seminário para os demais grupos.

2. Conteúdo

Este exercício consiste, fundamentalmente, de uma análise sincera e cândida do processo vivido pela Unidade em pauta para preparação de seus Planos de Objetivos e Metas para 2002 e 2003 à luz do método proposto pelo curso da ENAP; e de uma consideração sobre a viabilidade, o formato e o encaminhamento possível de um processo aperfeiçoado para o PO&M 2004.

O “método-ENAP”, síntese da contribuição de diversos autores e experiências, define um conjunto de conceitos e de encadeamentos processuais entre estes. É uma referência de percurso cognitivo, que deve ser entendida e tomada como parâmetro para reflexão sobre o tema “planejamento estratégico”.

Quanto ao objeto do exercício, temos que cada Unidade, tomando como ponto de partida sua tradição quanto ao PO&M e os instrumentos para 2002 e 2003 preparados pela Asplan, e diante da realidade gerencial e organizacional vivida ao longo dos meses de 12/2001 a 5/2002, conduziu sua atividade de planejamento de uma maneira singular.

A divisão de trabalho entre Direção e Núcleo de Planejamento, por exemplo, foi distinta para cada caso. Variou o sentido da alocação das tarefas de redação do “Documento

Sintético Qualitativo” e de inserção de dados no sistema PO&M; a participação de Deptos e Laboratórios também foi particular, assim como a presença e o papel de atividades anteriores – reuniões, encontros – para planejamento estratégico; entre outras características peculiares a cada situação.

A primeira parte do exercício é, justamente, recuperar esse histórico, descrevendo como o processo efetivamente ocorreu. Para, a partir daí, analisar seu alcance e suas limitações, e a razão de ser de tal realidade.

É importante frisar que se trata de expo e tratar dessas situações no âmbito interno da Comunidade de Planejamento da Fiocruz. Portanto, essa é a hora de partilhar com colegas de toda Fiocruz o que realmente acontece e atrapalha um melhor trabalho interno, de oferecer críticas à situação tanto da Unidade, como às propostas e políticas da Asplan e da Fiocruz como um todo.

Vale dizer que certos “problemas”, aparentemente “pessoais” ou relacionados a “defeitos institucionais”, são, na verdade, fruto de características intrínsecas ao tipo de organização e modelo de gestão em vigor na Unidade. Devemos ser, portanto, assumidos como 'condições de entrada', e serem incorporados como pressupostos inerentes a qualquer processo formal a ser instituído na Unidade. Este tema será certamente objeto de discussão no seminário de 10/7.

A segunda parte do exercício trata da proposta que a pessoa ou grupo tem para o desenvolvimento dos trabalhos do PO&M 2004. À luz dos problemas e sucessos percebidos nos dois processos anteriores, cabe agora delinear o que caberia fazer para avançar uma prática de planejamento Estratégico na Unidade.

Este é o momento de sugerir, de propor. Deve-se incluir como objeto de considerações para revisão tanto os modelos Asplan, o sistema do PO&M, a relação Presidência-Unidade, entre outros aspectos mais gerais; como também as posturas e procedimentos internos à Unidade, os recursos humanos e infra-estruturais alocados para o Planejamento, o grau de atenção gerencial à questão, a atitude dos profissionais da casa, e demais componentes pertinentes da situação local.

Idealmente, tais posições deverão ser sintetizadas em uma proposta articulada, que permita visualizar como o processo para 2004 deveria se dar, e quais os investimentos e mudanças de atitudes e de soluções organizacionais para tal necessários.

O resultado final do exercício, portanto, compõe-se da tríade relato-análise-proposta, e deve ser resumido e registrado em um conjunto de transparências centrado na comunicação para os outros das reflexões e ponderações geradas.

Evidentemente, o trabalho tenderá a ser muito mais rico do que o resumível em uma apresentação de 20 minutos. Documentos complementares mais extensos serão bem vindos, e também se incorporarão, no devido tempo, ao trabalho de fazer avançar o Sistema de Planejamento da Fiocruz.

Cabe afirmar o entendimento de que o Seminário Geral de um dia que conclui este exercício tem o potencial de ser um momento singular e altamente relevante para a estruturação do processo de aprendizado coletivo pela Comunidade de Planejamento. A troca de experiências de forma sistemática levará, espera-se, a um melhor entendimento coletivo sobre o estado em que realmente estamos, e onde podemos realisticamente ambicionar chegar nos prazos que temos.

3. Roteiro de referência

Recuperando o exposto na seção anterior, pode-se resumir o exercício como resposta às perguntas:

- A) Como transcorreu o processo de preparação dos PO&Ms 2002 e 2003 em sua Unidade? Quem se envolveu? Quem fez o que? Com que grau de dedicação e sob que contexto? Quais as dificuldades encontradas? Que sucessos foram experimentados? Que saldo formal foi alcançado? Que saldo subjetivo e organizacional pode ser considerado?
- B) O que explica o processo vivido? O que é estrutural e o que foi conjuntural para chegar a estes resultados? A Unidade tem uma organização compatível com o processo de planejamento almejado? Como a Direção trata a questão do planejamento? E o CD interno? E os profissionais sênior? E os Junior?

Com ou sem planejamento, a Unidade tem uma estratégia? Como ela poderia melhorar a qualidade de suas decisões estratégicas? A Unidade rejeita o PO&M? Ela mudou sua opinião sobre o PO&M por ocasião dos processos 2002/2003? Ou não? O PO&M pode ser, afinal “estrategizado” em sua Unidade? Isso vale a pena?

- C) O que você proporia mudar no processo de planejamento de sua Unidade? Como seria sua visão de “ideal”? O que seria factível para este ano? O que seria um grande sucesso para o processo do PO&M 2004? O que se deveria ambicionar para o PO&M 2005?

Como você situa um 'renovado' processo de planejamento no contexto de um ano eleitoral? E de um ajuste fiscal governamental severo? Você vê um papel no planejamento para superar essas dificuldades e incertezas? Ou, sinceramente, acha que é melhor “acertar o orçamento e ir tocando o barco, de acordo com a maré”? Qual, para você, seria o melhor 'modelo de gestão estratégica' para a sua Unidade? E para a Fiocruz como um todo?