

Ministério da Saúde

**FIOCRUZ**

**Fundação Oswaldo Cruz**



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA  
SERGIO AROUCA  
ENSP

Rodrigo Sá de Alverga

**O papel do planejamento e da estratégia em uma organização profissional: o caso da**  
Escola Nacional de Saúde Pública

Rio de Janeiro

2022

Rodrigo Sá de Alverga

**O papel do planejamento e da estratégia em uma organização profissional: O caso da**  
Escola Nacional de Saúde Pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado.

Coorientador: Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera.

Rio de Janeiro

2022

Título do trabalho em inglês: The role of the planning and strategy in a professional organization: the Escola Nacional de Saúde Pública case.

Catálogo na fonte  
Fundação Oswaldo Cruz  
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica em Saúde  
Biblioteca de Saúde Pública

A474p Alverga, Rodrigo Sá de.  
O papel do planejamento e da estratégia em uma organização profissional: O caso da Escola Nacional de Saúde Pública / Rodrigo Sá de Alverga. -- 2022.  
119 f. : il. color. ; graf.

Orientador: José Manuel Santos de Varge Maldonado.  
Coorientadora: Francisco Javier Uribe Rivera.  
Dissertação (mestrado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2022.

1. Planejamento Estratégico. 2. Gestão de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde. 3. Institutos Governamentais de Pesquisa. 4. Estratégia. 5. Burocracia Profissional. 6. Gestão em Organizações Profissionais. I. Título.

CDD – 23.ed. – 658.402

Rodrigo Sá de Alverga

**O papel do planejamento e da estratégia em uma organização profissional: o caso da**  
Escola Nacional de Saúde Pública

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Saúde Pública. Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Cuidado em Saúde.

Aprovada em 11 de fevereiro de 2022.

Banca Examinadora:

Prof. Dra. Marcia Teixeira  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof. Dra. Lucia Maria Dupret Vassallo do Amaral Baptista  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof. Dra. Sheyla Maria Lemos Lima  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof. Dr. Francisco Javier Uribe Rivera (Coorientador)  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Prof. Dr. José Manuel Santos de Varge Maldonado (Orientador)  
Fundação Oswaldo Cruz - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca

Rio de Janeiro

2022

À minha querida mãe Rosa Carmen, que nos deixou ao longo desta jornada do mestrado, e com quem aprendi muitas lições, uma delas a de nunca deixar de acreditar na minha capacidade.

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiro, agradeço a Deus por me prover saúde e condições para trilhar esse caminho.

Agradeço aos meus pais, Rosa Carmen e Ivan, a quem devo minha formação e os valores familiares que me ajudaram a chegar até aqui.

Um agradecimento especial à minha esposa Patrícia e minha filha Carolina, meus amores e minha grande motivação, por toda a sua paciência, amor e parceria irrestritos, para que eu pudesse concluir essa jornada, me incentivando e compreendendo minhas ausências, momentos de ansiedade e de impaciência.

Um grande agradecimento ao meu orientador José Maldonado pelo seu comprometimento e sábia orientação à minha dissertação.

Agradeço também a todos os professores do curso, que fizeram dessa jornada muito mais do que apenas aprendizado, proporcionando uma verdadeira transformação do ponto vista profissional e acadêmico. Agradeço em especial ao professor Gideon e à professora Sheyla, por contribuições que, embora pontuais, foram precisas em momentos chave do desenvolvimento da minha dissertação.

Por fim, agradeço aos colegas de turma por tornarem leve e alegre o nosso ambiente de sala de aula, pelas ajudas e aprendizados que emergiram da nossa convivência.

‘Ler fornece ao espírito materiais para o conhecimento, mas só o pensar faz nosso o que  
lemos’

John Locke

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar o processo de planejamento da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP, uma das maiores unidades técnico científicas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), e propor ações que possam aprimorá-lo e lhe atribuir um caráter mais estratégico. O planejamento é reconhecido pela literatura gerencial como função central na gestão das organizações. No caso da ENSP, uma típica burocracia profissional pela tipologia de Mintzberg das configurações organizacionais, é grande o desafio de tornar seu planejamento uma efetiva ferramenta de gestão capaz de impulsionar resultados institucionais, em razão da grande autonomia de que são dotados os profissionais especialistas e da baixa cultura de planejamento associadas a estas organizações. O trabalho procurou compreender, à luz da bibliografia sobre o tema, como se estrutura e de que forma ocorre o planejamento e são formadas as estratégias na ENSP, tendo as entrevistas semiestruturadas como base principal para essa compreensão dentro do núcleo operacional - componente-chave da organização -, além da pesquisa documental, que de forma complementar, ofereceu uma visão mais ampla do planejamento da instituição como um todo, através dos instrumentos de planejamento hoje existentes e do alinhamento com as estratégias da Fiocruz. Os resultados confirmaram uma fraca cultura de planejamento na unidade como um todo, e elementos estratégicos com baixa incorporação ao sistema de planejamento, além de uma coerência com as estratégias da Fiocruz abaixo do esperado, de acordo com os dados registrados pela própria ENSP no sistema de planejamento. Foram identificadas, no entanto, algumas potencialidades a serem exploradas para a melhoria do planejamento da unidade, que devem levar em consideração também os limites existentes, que derivam principalmente de fortes dimensões culturais, políticas e da própria natureza organizacional. E, a partir de então, foram feitas recomendações em prol de uma gestão mais estratégica, instrumentalizada pelo planejamento, como forma de buscar impulsionar os resultados institucionais para a sociedade, assim como a visibilidade e transparência destes resultados.

Palavras chave: Planejamento estratégico; Estratégia; Burocracia Profissional; Gestão em organizações profissionais.



## ABSTRACT

This work aimed to analyze the planning process of the Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca – ENSP, one of the largest scientific technical units of the Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), propose actions that can improve it and attribute a more strategic character. Planning is recognized by management literature as a central function in the management of organizations. In the case of ENSP, a typical professional bureaucracy as in Mintzberg's typology of organizational configurations, the challenge of making its planning an effective management tool capable of boosting institutional results, given the great autonomy of specialist professionals and the low planning culture associated with these organizations. The work sought to understand, in the light of the bibliography on the subject, how the planning is structured and how the strategies occur and are formed, with semi-structured interviews as the main ground for this understanding within the operational nucleus - the key component of the organization – as well as documentary research, which, in addition, offered a broader view of the institution's planning, through today's existing planning instruments and alignment with Fiocruz's strategies. The results confirmed a weak planning culture in the unit, strategic elements with low incorporation into the planning system, in addition to a coherence below from expected with Fiocruz's strategies, according to the data recorded by the ENSP itself in the planning system. However, some potentialities to be explored for the improvement of the unit's planning were identified, which should also consider existing limits, which derive mainly from strong cultural, political and organizational nature. And, since then, recommendations were made in favor of a more strategic management, instrumentalized by planning, in order to boost institutional results for society, as well as the visibility and transparency of these results.

Keywords: Strategic planning; Strategy; Professional Bureaucracy; Management in professional organizations.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Processo de formulação da estratégia na visão das dez escolas.....	24
Figura 2: O Processo de Planejamento na visão tradicional.....	26
Figura 3: O Processo de formação de estratégias .....	30
Figura 4: Processo de Planejamento FIOCRUZ.....	38
Figura 5: Etapas metodológicas da pesquisa .....	55
Figura 6: Organograma da ENSP .....	63
Quadro 1: Matriz SWOT .....	25
Quadro 2: Tipos de estratégia.....	31
Quadro 3: Teses - VIII Congresso Interno Fiocruz .....	44
Quadro 4: Etapas de Cadastro de Iniciativas no SAGE .....	48
Quadro 5: Metodologia 5W2H.....	51
Quadro 6: Alinhamento Estratégico das iniciativas ENSP 2019-2021 .....	71
Quadro 7: Etapas do Planejamento da direção ENSP 2018-2020 .....	77
Quadro 8: Indicadores ENSP 2022.....	91
Quadro 9: Produção científica da ENSP 2018-2028 ADII e SAGE .....	100
Quadro 10: Fraquezas do Planejamento da ENSP.....	102
Quadro 11: Potencialidades do Planejamento da ENSP.....	103
Quadro 12: Limites do Planejamento da ENSP .....	103
Gráfico 1: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 1 ENSP .....	92
Gráfico 2: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 2 ENSP .....	93
Gráfico 3: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 3 ENSP .....	93
Gráfico 4: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 4 ENSP .....	93
Gráfico 5: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 5 ENSP .....	94
Gráfico 6: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 6 ENSP .....	94
Gráfico 7: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 7 ENSP .....	94
Gráfico 8: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 8 ENSP .....	95
Gráfico 9: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 9 ENSP .....	95
Gráfico 10: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 10 ENSP .....	95

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADII	Avaliação de Desempenho Institucional Intermediária
APF	Administração Pública Federal
COGEPLAN	Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico
C&T	Ciência e Tecnologia
CT&I	Ciência Tecnologia e Inovação
EAD	Educação a Distância
EC	Emenda Constitucional
ENDES	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FIOTEC	Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
ME	Ministério da Economia
MS	Ministério da Saúde
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PPA	Plano Plurianual
RBV	<i>Resource Based view</i>
SAGE	Sistema de Apoio a Gestão Estratégica
SEPLAN	Serviço de Planejamento
SGT	Serviço de Gestão do Trabalho
SIIG	Sistema Integrado de Informações Gerenciais
SNIS	Sistema Nacional de Inovação em Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VPGDI	Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional
VDDIG	Vice Direção de Desenvolvimento Institucional e Gestão

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>111</b>
<b>2. OBJETIVOS .....</b>	<b>155</b>
2.1. OBJETIVO GERAL.....	155
2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	155
<b>3. JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>166</b>
<b>4. ASPECTOS CONTEXTUAIS E CONCEITUAIS.....</b>	<b>18</b>
4.1. PROBLEMAS E DESAFIOS DO SUS .....	18
4.2. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE.....	200
4.3. ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	211
<b>4.3.1. A escola de aprendizado e as estratégias emergentes.....</b>	<b>29</b>
<b>4.3.2. A estratégia e o planejamento em organizações profissionais.....</b>	<b>322</b>
<b>4.3.3. Planejamento em institutos de pesquisa .....</b>	<b>366</b>
<b>4.3.4. Planejamento e estratégia na Fiocruz e na ENSP.....</b>	<b>37</b>
<b>5. METODOLOGIA.....</b>	<b>544</b>
5.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	544
5.2. ETAPAS METODOLÓGICAS.....	555
<b>5.2.1. Pesquisa Bibliográfica.....</b>	<b>56</b>
<b>5.2.2. Pesquisa Documental.....</b>	<b>56</b>
<b>5.2.3. Entrevista Semi-estruturada.....</b>	<b>57</b>
<b>5.2.4. Tratamento e análise dos dados coletados.....</b>	<b>59</b>
<b>5.2.5. Considerações Éticas.....</b>	<b>60</b>
<b>6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS .....</b>	<b>611</b>
6.1. MODELO DE GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO NA ENSP .....	611
6.2. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENSP-FIOCRUZ.....	68
6.3. INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO NA ENSP.....	74
6.4. DESVIOS DO PLANEJAMENTO NA ENSP.....	80
6.5. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS NO PLANEJAMENTO DA ENSP.....	83
6.6. INSTRUMENTOS FORMAIS DE PLANEJAMENTO DA ENSP.....	91
<b>7. CONCLUSÕES.....</b>	<b>102</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>112</b>
<b>ANEXO A - ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS.....</b>	<b>119</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O uso e a aplicação do conceito de estratégia na literatura gerencial se disseminaram à medida que aumentaram os desafios relacionados às mudanças, transformações e ajustes dos sistemas de produção e gestão, diante das novas situações sociais, políticas, econômicas e tecnológicas que o mundo vem atravessando (Motta, 1997). O conceito de estratégias nasceu das situações de concorrência: guerras, jogos e negócios. Também tem origem em domínio político. O sucesso da estratégia significava frustrar o objetivo do concorrente. Já na atualidade a estratégia abrange tanto situações de concorrência quanto de colaboração entre organizações, além das formas como as organizações atingem seus grandes objetivos e cumprem suas missões institucionais (Motta, 1997; Maximiano, 2010).

O conceito de estratégia e técnicas de administração estratégica chegaram ao meio corporativo no início do século XX, sendo as suas primeiras aplicações em empresas e chamadas de políticas, que representavam iniciativas separadas das operações rotineiras (Maximiano, 2010). Desde a década de 70, esse conceito evoluiu e a gestão estratégica se tornou uma disciplina própria que tem se disseminado amplamente em todos os tipos de organizações, inclusive as públicas e governamentais, como forma de aprimorar sua gestão e impulsionar o alcance dos seus objetivos no ambiente dinâmico e de constante evolução em que vivemos, sendo os instrumentos de planejamento o principal meio de materializar as estratégias.

A Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP) é uma das maiores unidades técnico científicas da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), uma fundação autárquica vinculada ao Ministério da Saúde e mais destacada instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina. A ENSP atua na capacitação e na formação de trabalhadores para o sistema Único de Saúde (SUS) e para o Sistema Nacional de Inovação (SNI), na produção científica e tecnológica, assim como na prestação de serviços de saúde. A unidade mantém ainda cooperações técnicas em todos os estados brasileiros, e com várias instituições nacionais e internacionais atuantes em diferentes campos da saúde. A missão da ENSP hoje é “Formar profissionais, gerar e compartilhar conhecimentos e práticas, no sentido de promover o direito à saúde e a melhoria das condições de vida da população” (Portal ENSP).

Desde o início dos anos 2000 até a segunda metade da última década, a ENSP experimentou um período de grande expansão, com ampliação dos cursos de pós-graduação, do número de docentes, de grupos e linhas de pesquisa, dos serviços de atenção à saúde e projetos de cooperação. Tal expansão foi acompanhada naturalmente por um processo de

crescimento da estrutura da unidade, e, embora esse processo de expansão tenha sido interrompido nos últimos anos, a estrutura ampliada e as ações institucionais incorporadas permanecem demandando uma organização e profissionalização cada vez maior da sua gestão. O planejamento é uma das áreas que vem aos poucos se desenvolvendo e qualificando dentro da unidade, embora do ponto de vista da sua formalização, seu alcance possa ser ainda considerado limitado, tanto no que diz respeito ao conjunto da unidade, quanto a atingir um caráter mais estratégico.

No contexto da Fiocruz, que passou pelo mesmo processo de expansão mencionado, também pode-se notar uma crescente concentração de esforços para o aprimoramento de vários aspectos da gestão, entre eles o sistema de planejamento, através da Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional (VPGDI) e da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico (COGEPLAN). O congresso interno, instância máxima de deliberação estratégica da Fiocruz, organizado em período quadrienal pela VPGDI e pela COGEPLAN, e realizado com ampla participação institucional de todas as suas unidades, vem sendo alterado constantemente em seu formato, com o objetivo de atribuir um caráter mais estratégico ao planejamento institucional e torná-lo mais efetivo. Esta e outras iniciativas por parte da gestão central da Fiocruz nos últimos anos, tem evidenciado o intuito de fortalecer o planejamento institucional, o que passa por fomentar a cultura de planejamento nas unidades técnico-científicas, partes integrantes desse sistema.

O planejamento se constitui como elemento central na gestão das organizações, como ponto de partida e direcionador das ações institucionais. Como definiu Ackoff (1979), planejamento é um processo de tomada de decisão antes do momento da ação, a partir de um conjunto de variáveis inter-relacionadas, e que tem um futuro almejado como alvo, aumentando assim as chances de alcançar um resultado favorável.

A ENSP, na condição de burocracia profissional pela tipologia idealizada por Mintzberg (1995), em que os seus profissionais especializados constituem o núcleo operacional da organização e são dotados de grande autonomia, trabalhando de forma relativamente independente, possui, naturalmente, uma grande pulverização das suas ações, o que tende a resultar em numa fragmentação do próprio planejamento e das estratégias da organização. Com isso, do ponto de vista institucional e coletivo da organização ENSP, o sistema de planejamento atual não parece estar sendo qualificado o suficiente para atender a sua complexidade organizacional, inclusive para guiar o planejamento no seu nível mais operacional e para permitir uma avaliação mais criteriosa dos resultados obtidos, atribuindo a gestão um caráter estratégico.

Além disso, em função da ausência de um plano quadrienal ou planejamento institucional integrado na ENSP hoje, há dificuldade em dimensionar o alinhamento dos objetivos institucionais e das ações da ENSP com os direcionadores estratégicos estabelecidos a nível Fiocruz, através das deliberações resultantes dos seus Congressos Internos. Recentemente foi realizado um planejamento estratégico formal na unidade para um período de três anos, porém o mesmo não incluiu as subunidades da ENSP como um todo. A iniciativa ficou restrita à direção e órgãos a ela vinculados, em razão de os departamentos e centros terem optado por não participar, o que descaracterizou esta iniciativa como um planejamento do conjunto da unidade.

Outro fator importante a ser considerado é que a interrupção da expansão da ENSP a partir da segunda metade da última década se origina em um processo de restrições orçamentárias crescentes, decorrentes do novo e restritivo regime fiscal do estado brasileiro instituído em 2016 (Emenda constitucional - EC 95), impactando diretamente no orçamento disponibilizado à Fiocruz, e, por conseguinte, à ENSP. O orçamento da ENSP encontra-se praticamente estagnado, desde o início da vigência do regime, que tem previsão de duração de 20 anos. Vale destacar que a escassez de recursos não se restringe ao aspecto orçamentário, no sentido estrito das verbas recebidas pela unidade. No que tange à gestão de pessoas, o impacto da política fiscal também se dá pela ausência dos concursos públicos para ingresso de servidores da instituição. A situação ainda se agrava pelo fato de a ENSP estar passando por um envelhecimento do seu quadro funcional, com grande número de aposentadorias e uma grande proporção de seus servidores em condição de se aposentar nos próximos anos, sem perspectivas no momento de a instituição encontrar meios de repor essas perdas no seu quadro funcional.

Tal cenário vem reforçando a necessidade de busca por inovações na gestão, que possibilitem o melhor direcionamento das ações institucionais, incluindo a melhor alocação do orçamento e dos profissionais da unidade. A alocação de recursos é uma etapa final do planejamento. Segundo Maximiano (2010), esta etapa compreende a elaboração de planos, contendo os objetivos e recursos para alcançá-los e meios de controlá-los, sendo precedida por uma etapa em que dados e informações são analisados referentes a oportunidades, ameaças e necessidades da organização. Na ENSP esta etapa inicial não vem integrando os processos e instrumentos formais de planejamento.

Dentro do contexto apresentado, a análise do sistema de planejamento da ENSP, seus principais instrumentos, sua relação com as estratégias existentes na Fiocruz e as oportunidades de melhoria nessa importante área da instituição, se mostram como temas que podem trazer grandes contribuições para a unidade, rumo a uma gestão mais estratégica e capaz de se

aproximar cada vez mais das áreas finalísticas da organização, buscando potencializar o alcance dos resultados sociais almejados e o cumprimento com excelência da missão institucional da ENSP de promover o direito à saúde e à melhoria das condições de vida da população.



## 2. OBJETIVOS

### 2.1. OBJETIVO GERAL

Analisar o processo de planejamento e de formação de estratégias da ENSP, e sua relação com as estratégias da Fiocruz.

### 2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Mapear os aspectos de planejamento presentes nos documentos formais da ENSP e da Fiocruz.
- Analisar o planejamento da ENSP frente às estratégias da Fiocruz, no que tange às ações realizadas.
- Captar a percepção dos gestores de departamentos e centros da ENSP sobre o planejamento da unidade, seus aspectos estratégicos e sua relação com as estratégias da Fiocruz.
- Identificar as fraquezas, potencialidades e limites do processo de planejamento e formação de estratégias da ENSP.
- Propor ajustes no processo de planejamento da ENSP, com vistas a torna-lo mais estratégico e compatível com as estratégias da Fiocruz.

### 3. JUSTIFICATIVA

Do ponto de vista econômico, uma crise prolongada, juntamente com a reemergência do pensamento liberal como predominante nos últimos governos, traz implicações para a Fiocruz e suas unidades, o que se concretiza a partir das restrições orçamentárias impostas tanto para a área da saúde quanto a da CT&I, ambientes de atuação da ENSP. Ao mesmo tempo, não obstante as limitações no financiamento público, observa-se uma cobrança crescente por resultados das instituições públicas e por serviços públicos de qualidade por parte da sociedade, que por sua vez está escorada em um processo de transformação digital, fortemente impulsionado pelo contexto da pandemia do novo coronavírus, assim como de políticas de transparência impostas pela legislação para as instituições públicas como a ENSP e a Fiocruz.

O Plano Plurianual (PPA), maior peça de planejamento do governo federal, é elaborado a cada quatro anos com a finalidade de definir as metas e prioridades do governo por um período quadrienal. Nas suas últimas edições, o PPA vem buscando incorporar um caráter mais estratégico e no PPA vigente foi incluída a exigência de elaboração de planos estratégicos institucionais por todos os órgãos e entidades da administração pública federal, alinhados às estratégias do PPA e dos demais planos setoriais e nacionais relacionados a área de atuação de cada instituição. Em abril de 2020, foi publicado o guia técnico de gestão estratégica, com objetivo de orientar as organizações públicas no desenvolvimento das suas ações de gestão estratégica, com foco na sistematização do planejamento e monitoramento dos resultados alcançados por cada instituição e na divulgação destes resultados para a sociedade.

Tais diretrizes, que contemplam a Fiocruz e, por conseguinte a ENSP, apontam para uma tendência cada vez maior de mensuração dos resultados e da efetividade das organizações também pelos órgãos centrais do governo federal, através de instrumentos formais de planejamento e avaliação estratégicos. Tem se tornado assim cada vez mais importante aprimorar as capacidades de avaliação institucional das entregas realizadas para a sociedade, e garantir que a avaliação seja entendida como uma etapa de um processo de planejamento capaz de guiar, de fato, as ações institucionais e potencializar os seus resultados.

O cenário político-econômico atual amplia consideravelmente o desafio já existente para a ENSP de formar profissionais, gerar conhecimento através de pesquisa, prestar serviços assistenciais, entre outras finalidades que a unidade possui, em razão de vários fatores. Pode-se citar, entre eles, as necessidades crescentes do SUS e do Sistema Nacional de Inovação em Saúde (SNIS), que advém de questões demográficas, epidemiológicas e tecnológicas, e se tornam mais críticas por problemas sociais diversos, que são históricos, mas também se

acentuam diante do momento político e econômico que o país atravessa. A pandemia do novo coronavírus se soma aos problemas mencionados, gerando consequências bastante negativas no campo sanitário, social e econômico, de forma sistêmica e que devem perdurar por um período ainda indefinido.

Uma das formas de a ENSP enfrentar os desafios acima descritos é através da melhoria e fortalecimento no campo da gestão, dentro do qual o planejamento possui um papel central. Compreender como o planejamento está incorporado à vida institucional, qual o alinhamento com as estratégias da Fiocruz e como estão sendo usados na instituição os instrumentos formais de planejamento e avaliação existentes à luz da teoria do planejamento nas organizações, são aspectos que se mostram relevantes para identificar as oportunidades de melhoria na gestão da organização ENSP.

Este projeto se justifica, assim, pela necessidade de fortalecimento do sistema de planejamento da ENSP, e da sua integração ao sistema de planejamento da Fiocruz, o que é corroborado pelas diretrizes estratégicas da Fiocruz nesse momento. A Fiocruz vem orientando o esforço das unidades para aperfeiçoamento da sua gestão como um todo, com foco em ações inovadoras de gestão que possam impactar positivamente os resultados dos processos e projetos institucionais. De acordo com o relatório do mais recente Congresso Interno, instância máxima de deliberação da Fiocruz e orientadora das estratégias organizacionais, a instituição deverá: “Fortalecer e aprimorar o sistema de planejamento da Fiocruz, democratizando a participação social, técnica e científica nas dimensões estratégicas, táticas e operacionais” (Fiocruz, 2018 p.56). Outra diretriz estratégica da Fiocruz, definida no último Congresso Interno, consiste em: “Promover um amplo e coletivo processo de aperfeiçoamento dos mecanismos de supervisão, assessoramento, coordenação e direção institucionais, visando aumentar o nexos entre a organização formal e as finalidades e prioridades institucionais, à luz das deliberações do VIII Congresso Interno da Fiocruz” (Fiocruz, *ibid*), destacando assim a importância do alinhamento das ações institucionais das unidades às deliberações estratégicas do congresso interno.

O resultado dessa pesquisa permitirá a proposição de ações visando subsidiar o aprimoramento do planejamento e, por conseguinte, da gestão da ENSP. A originalidade do estudo se assenta na escassez de estudos recentes que tratem do planejamento da ENSP, do seu alinhamento estratégico com a Fiocruz, assim como da pouca exploração na literatura do tema do planejamento em organizações profissionais de natureza similar à da ENSP e da Fiocruz.

## 4. ASPECTOS CONTEXTUAIS E CONCEITUAIS

### 4.1. PROBLEMAS E DESAFIOS DO SUS

O processo de redemocratização da sociedade brasileira culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe profundas mudanças para o modelo de proteção social no Brasil. Uma das principais inovações presentes na carta constitucional foi a criação do modelo de seguridade social, abrangendo a saúde, previdência e assistência social, e que instituiu a saúde como direito de todos e dever do estado. A Lei 8.080/90, por sua vez, constituiu o Sistema Único de Saúde, dispondo sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, iniciando uma nova era em que saúde passou a ser vista não apenas como dever do estado, mas como valor solidário e direito de cidadania (Lima et al, 2019).

O SUS, maior sistema universal de saúde do mundo, enfrenta desde a sua criação uma série de obstáculos para se consolidar, no sentido de cumprir a missão constitucional da forma como está preconizado na Constituição Federal. Um dos desafios reside na dificuldade de organização e gestão do sistema em um país em desenvolvimento, que possui dimensões continentais, com 27 estados e 5.570 municípios, e nos quais se observam profundas desigualdades sociais, econômicas e regionais. Segundo Fleury e Ouverney (2012), a inscrição da saúde como um direito de cidadania e um dever do estado, obrigou os serviços de saúde a se organizarem em um sistema único, público, universal, descentralizado e participativo de atenção à saúde. Essa nova forma de organização representou uma significativa mudança no poder político e na distribuição de responsabilidades entre as diferentes esferas federal, estadual e municipal de governo, diante da qual o sistema tenta até hoje encontrar uma harmonização.

Outro entrave substancial enfrentado pelo SUS para que possa ter suas políticas efetivamente implementadas e responder às demandas da sociedade está no seu sub financiamento crônico. Segundo Marques et al. (2016), há uma alocação insuficiente de recursos orçamentários e financeiros no SUS tanto para que este possa cumprir plenamente os princípios constitucionais de acesso universal, integral e equânime, como para equiparação a países que possuem sistemas públicos de saúde similares. Segundo Gadelha e Braga (2016), a implementação das políticas públicas necessárias para concretizar um sistema universal, desde a sua criação, esbarrou na hegemonia do pensamento neoliberal no país, que tem por filosofia a priorização das metas fiscais em detrimento do investimento público. Embora o avanço desse pensamento tenha sido freado por um período, presencia-se nos últimos anos uma volta desse pensamento econômico, tornando totalmente inviável a sustentabilidade do SUS.

A consolidação do SUS como sistema universal, integral e equânime também enfrenta o desafio de um o aumento gradual da demanda por serviços de saúde no Brasil, que tem como principal origem o fenômeno do envelhecimento populacional, configurando um processo de transição demográfica. Tal processo se inicia com uma queda das taxas de mortalidade e, depois de um tempo, com a redução das taxas de natalidade, provocando significativas alterações na estrutura etária da população (Miranda et al. 2016). A esta evolução demográfica corresponde uma transição epidemiológica, que ocorre quando o peso das doenças infecto-parasitárias se transfere gradualmente para as doenças crônicas e as causas externas. Entretanto, no Brasil, ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos, há uma sobreposição de agendas na área da saúde, com a persistência das doenças infecciosas em concomitância com o crescimento das doenças crônicas, além do ressurgimento de doenças que se considerava erradicadas, como a dengue e a febre amarela, e pelo surgimento de novas doenças. (Mendes, 2011). Como exemplo de novas doenças, pode-se citar, nos últimos anos a emergência da Zika e da Chikungunya.

Se o aumento na demanda por serviços de saúde por si só já representa um grande desafio, os custos na saúde também são crescentes por outras razões. Uma delas é a dinâmica exponencial de incorporação tecnológica que o SUS vem experimentando nos últimos tempos, uma vez que em geral são incorporadas tecnologias de maior custo do que as já existentes. Costa (2016) observa que nas últimas décadas o ritmo veloz das inovações tecnológicas na área da saúde foi acompanhado por ideologias de consumo, que associam crescentemente a ideia de que quanto mais intervenção, interação, tecnologia, melhor a saúde. Tal ideia, além de desconsiderar a grande desigualdade no acesso aos bens e serviços produzidos, foi construída a partir da incorporação nos sistemas de muitas tecnologias sem efetividade comprovada, até que os países começassem a criar mecanismos e estruturas mais adequados para avaliação dessas tecnologias. Entretanto, segundo Gadelha e Braga (2016), as novas tecnologias incorporadas, ainda que submetidas a uma prévia avaliação de custo-efetividade pelo Ministério da Saúde, nem sempre representam a nossa realidade em termos de modelo institucional e perfil epidemiológico.

Além disso, há um desdobramento ainda mais “oneroso” desse fenômeno da incorporação tecnológica, que é a “judicialização da saúde”, pois uma vez que a constituição de 1988 consagrou a universalidade, integralidade e equidade da atenção à saúde como política de estado no Brasil, as vias judiciais vêm sendo cada vez mais utilizadas para provimento de tratamentos de saúde pelo SUS, impondo gastos não planejados em tratamentos e exames que nem sequer passam pelas avaliações de custo-efetividade do Ministério da Saúde (Baptista, 2009).

## 4.2. CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO EM SAÚDE

Os problemas relacionados aos crescentes custos em saúde, à gestão e organização de um complexo sistema universal e ao sub financiamento histórico, mostram o tamanho do desafio para as instituições que fazem parte do sistema nacional de saúde. Um dos pilares e elemento estratégico da conformação e consolidação do SUS é o desenvolvimento da ciência, tecnologia e inovação aplicadas à área da saúde, conforme descrito na Lei 8.080/90 que definiu como uma das atribuições do SUS "incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico". Segundo Guimarães et al. (2019), a CT&I em saúde se apresenta, portanto, como um elemento essencial para garantir as bases estruturais do SUS. Um país sem conhecimento científico e tecnológico e sem capacidades para gerar inovações jamais terá soberania para estabelecer políticas públicas capazes de assegurar o acesso universal, integral e equânime em saúde (Fiocruz, 2018).

O potencial estratégico da CT&I em saúde vai além de possibilitar o pleno acesso universal em saúde, e se evidencia também por viabilizar uma série de políticas voltadas para a retomada do crescimento econômico (Albuquerque et al., 2004). O autor cita o caso brasileiro, em que vivemos um atraso tecnológico e social, como exemplo de país em que o fortalecimento do SNIS é essencial para a superação desses problemas.

O SNIS representa a integração entre o sistema nacional de inovação e o sistema nacional de saúde, aliando assim as dimensões econômica e social que definem o processo de desenvolvimento do país, numa relação que pressupõe uma forte interdependência. O SNIS se mostra crucial para a economia do conhecimento, pois envolve atividades de alta densidade inovativa e tecnológica, o que por si só permite impulsionar o desenvolvimento econômico, e ao mesmo tempo é uma área que responde por uma parcela significativa da atividade econômica dos países. No aspecto social também é uma área estratégica, pois afeta mais do que qualquer outra o bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos, o que acaba por influenciar também a esfera econômica, do ponto de vista da capacidade produtiva da população.

Em relação à composição do SNIS, Gadelha et al. (2013) apontam que a inovação em saúde envolve uma complexa teia de instituições, no sentido amplo do termo, numa interação orgânica, em que cada etapa corresponde um diferenciado conjunto de arranjos institucionais, que envolvem setores e cadeias produtivas, empresas, organizações de C&T, agências de regulação sanitária, de implementação de políticas industriais, científicas e tecnológicas, de políticas de saúde, de propriedade intelectual, entre outras.

Um exemplo da essencialidade do desenvolvimento científico e tecnológico para o SUS e para o SNIS é a forte dependência externa em relação aos produtos e insumos em saúde, que se evidenciou com a pandemia do novo coronavírus. Com muitos países necessitando simultaneamente dos mesmos insumos e produtos, uma onda de protecionismo e competição se instaurou, de modo que o Brasil, em razão da sua dependência externa em relação a esses materiais e a inviabilidade de competir em preços com os países mais ricos, teve dificuldade para dispor, no momento mais crítico da pandemia, de equipamentos de proteção individual, testes para diagnóstico da doença, reagentes, respiradores e insumos para produção de medicamentos e vacinas, tão importantes naquele momento, não apenas para o combate a pandemia, mas também para o atendimento às demais demandas de saúde existentes.

Em inúmeros aspectos, a pandemia vem tornando mais visível para a sociedade a importância do papel do SUS, dos avanços científicos e tecnológicos na área da saúde, e consequentemente de instituições como a Fiocruz, que vem sendo a maior referência científica e tecnológica nacional no combate à pandemia. A atuação da Fiocruz inclui serviços de saúde de referência, produção e incorporação tecnológica de imunizantes, certificação de qualidade de insumos em saúde, além de diversas pesquisas e cooperações relacionadas ao enfrentamento da pandemia e dos seus impactos à saúde da população brasileira.

Tamanhos desafios enfrentados pela Fiocruz nos últimos tempos, acentuados por essa grave emergência sanitária e por suas consequências para a saúde pública, vem exigindo cada vez mais respostas da instituição para o SUS e a sociedade, em forma de conhecimento, produtos, serviços, educação, informação, tecnologias e inovação em saúde. E um dos elementos fundamentais para que a Fiocruz possa atender com qualidade a estas demandas, e manter o prestígio que goza perante a sociedade como instituição de referência em pesquisa e inovação na área da saúde no país, é a capacidade de gestão para dar suporte aos programas, projetos e ações institucionais com um todo.

#### 4.3. ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A noção mais básica de planejamento é a de não-improvisação. Planejar uma ação é evitar o improvisado, algo que o homem faz desde que adquiriu a capacidade de pensar antes de agir, o que se relaciona a qualquer processo de trabalho, e, portanto, a toda vida humana, uma vez que o trabalho é condição inerente à vida humana. Na sociedade capitalista moderna, a crescente complexidade do trabalho industrial levou à fragmentação e especialização dos processos de trabalho, impondo uma organização racional que deu origem aos primeiros

conceitos teóricos de planejamento organizacional. Henry Fayol, pioneiro da teoria clássica da administração, ao incluir a previsão como uma das funções da administração, deu início ao conceito de planejamento, que nesse primeiro momento consistia em projeção e cálculo de futuro, programando a utilização dos recursos para a maximização da eficiência e dos lucros da organização (Giovanella, 1991).

Desde então o planejamento foi ganhando relevância como função e instrumento de gestão no mundo do trabalho, tanto no setor privado, quanto nas organizações públicas e governamentais. Cabe aqui ressaltar o pioneirismo da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas - URSS na elaboração de um plano governamental em 1917, o Plano Nacional de Eletrificação. Dez anos depois, a URSS construiu o primeiro plano governamental de caráter nacional, o Plano Quinquenal (1928-1932), plano social com vistas à alocação de recursos e distribuição de produtos de forma proporcionalmente justa e consequente satisfação das necessidades da sociedade como um todo, dentro da visão socialista deste regime de governo (Giordani, 1974).

Mas foi especialmente no setor privado e na academia que, a partir da metade do século passado, o conceito e as aplicações do planejamento nas organizações foram incorporando um caráter cada vez mais estratégico, e assim ampliados, aperfeiçoados e revistos por meio de diversas visões e metodologias que se refletem em vasta bibliografia sobre o tema, e que serão exploradas nesse capítulo. A ideia é realizar um breve histórico da inserção do planejamento e da estratégia no mundo das organizações, e da sua evolução, se iniciando desde os métodos mais tradicionais, passando pelas visões que se relacionam com organizações mais complexas como a Fiocruz e a ENSP, de forma a contribuir para a discussão e os resultados desta pesquisa.

Segundo Maximiano (2010), o processo de planejamento é uma ferramenta para gerir as relações com o futuro. Portanto, todas as decisões que têm a finalidade de influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento. Para Ackoff (1979), planejamento pode ser compreendido como tudo aquilo que estruturamos antes da ação ser realizada, ou seja, formulando o que e como fazer e organizando de forma racional os meios para alcançar as metas e objetivos almejados.

Maximiano (2010) afirma que o processo de planejamento compreende três etapas, sendo a primeira a entrada de dados e informações, que são insumos para o planejador iniciar o processo de planejamento, tais como oportunidades, ameaças e necessidades que se apresentam para a organização. Segundo o autor, o processo de planejar é uma função cognitiva superior, uma forma sofisticada de inteligência, representada pela capacidade de lidar com o futuro através do planejamento, capacidade essa que pode ser desenvolvida com aprendizagem



e experiência. A segunda etapa é a de processamento das informações, onde são identificadas opções e escolhido um curso de ação e objetivos. A etapa final consiste na elaboração de planos, onde são definidos os recursos para atingir os objetivos e meios de controlá-los. Segundo o autor, embora nem sempre estejam visíveis, os objetivos são o cerne do planejamento, pois estão neles os resultados desejados, que orientam o intelecto e a ação e há quem afirme que sem eles, não há gestão em uma organização.

Para Ackoff (1979), planejamento é uma combinação de três filosofias: satisfação, otimização e adaptação. A satisfação está relacionada com o atingimento de metas e objetivos; a otimização é alcançada pelo uso de modelos que venham a potencializar resultados; e a adaptação trata da inovação.

O conceito de planejamento estratégico organizacional surgiu na segunda metade do século passado, se tornando rapidamente uma prática muito comum nas organizações, podendo ser definido como uma metodologia para criação de planos elaborados estrategicamente com a finalidade de estabelecer diretrizes, objetivos e planos menores para a organização. Para melhor analisar o conceito de planejamento estratégico, é preciso passar pelo conceito de estratégia.

“A palavra estratégia tem origem grega e servia para designar a função administrativa do generalato. O estrategista era o comandante militar que formulava e projetava as manobras necessárias ao alcance de uma determinada finalidade” (Motta, 1997 P.79). Segundo o autor, o conceito de estratégia passa ainda por Maquiavel, que certa vez propôs cálculos, a que chamou de estratégias, baseados na história e na sua experiência, para prever acontecimentos e definir ações para obter domínio político. No século XX o conceito de estratégia foi transposto para o mundo corporativo como forma de qualificar as perspectivas das organizações em um mundo de constantes e velozes mudanças sociais, econômicas e políticas que definiam o ambiente organizacional.

Drucker (1954), um dos primeiros autores a falar sobre estratégias corporativas, definiu as decisões estratégicas da organização como as decisões realmente importantes. Segundo o autor, tais decisões compreendem descobrir qual é a situação, ou mudá-la, ou descobrir quais são, ou quais deveriam ser os recursos necessários, além de atribuir ao alto escalão das organizações a responsabilidade por essas decisões.

Chandler (1962 P.1), por sua vez, definiu a estratégia como a "determinação dos objetivos e das metas básicas da empresa a longo prazo, a adoção dos cursos de ação e a alocação dos recursos necessários à consecução destes objetivos". Segundo o autor, a estratégia possui foco em três aspectos principais: os cursos de ação para alcance dos objetivos; a busca de ideias novas, que se diferenciem das rotinas existentes; e o processo de formulação da

estratégia, ao invés do seu conteúdo. Pela definição de Chandler, é possível notar a transição do conceito de estratégia, ocorrida na década de 60, saindo da política de negócio para planejamento de longo prazo, e depois para estratégia corporativa e planejamento estratégico.

Tais conceitos foram impulsionados especialmente pelo que Mintzberg et al. (2010) chamaram de escolas prescritivas da estratégia. Os autores fizeram uma revisão acerca dos conceitos e abordagens da estratégia organizacional ao longo do tempo, passando por diversas escolas da estratégia na literatura, num total de dez. As escolas e seus processos de formulação de estratégias podem ser vistas no Figura 1.

Figura 1: Processo de formulação da estratégia na visão das dez escolas

	Escola de Pensamento	Lógica Estratégica	Principal Ciência
Escolas Prescritivas	Escola do Design	Formulação de estratégia como um processo de <b>concepção</b>	Engenharia e Arquitetura
	Escola do Planejamento	Formulação de estratégia como um processo <b>formal</b>	Teoria dos Sistemas
	Escola do Posicionamento	Formulação de estratégia como um processo <b>analítico</b>	Economia
Escolas Descritivas	Escola Empreendedora	Formulação de estratégia como um processo <b>visionário</b>	Economia
	Escola Cognitiva	Formulação de estratégia como um processo <b>mental</b>	Psicologia
	Escola de Aprendizado	Formulação de estratégia como um processo <b>emergente</b>	Teoria do Caos
	Escola de Poder	Formulação de estratégia como um processo de <b>negociação</b>	Ciência Política
	Escola Cultural	Formulação de estratégia como um processo <b>coletivo</b>	Antropologia e Sociologia
	Escola Ambiental	Formulação de estratégia como um processo <b>reativo</b>	Biologia
?	Escola de Configuração	Formulação de estratégia como um processo <b>transformação</b>	História

Fonte: Adaptado de Mintzberg et al., (2000 apud Matos, 2011)

As três primeiras escolas surgidas foram classificadas como escolas prescritivas (Design, Planejamento e Posicionamento), por estarem mais preocupadas em como as estratégias devem ser formuladas, enquanto que as seis seguintes escolas (Empreendedora, Cognitiva, de Aprendizado, do Poder, Cultural, Ambiental) se mostram mais preocupadas em como as estratégias são efetivamente formuladas. Por sua vez, a escola de configuração é a única não classificada pelos autores como descritiva ou prescritiva.

As escolas prescritivas e seus conceitos-chave formam a base das principais técnicas e metodologias de planejamento utilizadas pelas organizações e lecionadas nos cursos de

planejamento e administração estratégica mundo afora. Concebida na década de 60 por Albert S. Humphrey, professor da universidade de Stanford, uma nova visão do processo de formulação de estratégias e objetivos fundamentada na análise de oportunidades do ambiente, deu origem a uma das técnicas mais consagradas de planejamento estratégico até hoje, a matriz *SWOT*, derivada da escola do *design*, e na qual se propõe a conjugação de análises do ambiente externo e interno da organização. Seu significado pode ser visualizado no Quadro 1.

Quadro 1: Matriz SWOT

Ambiente Interno		Ambiente Externo	
S = Pontos Fortes ( <i>strenghts</i> )	W = Pontos Fracos ( <i>weakness</i> )	O = Oportunidades ( <i>opportunities</i> )	T = Ameaças ( <i>threats</i> )

Fonte: Maximiano (2010)

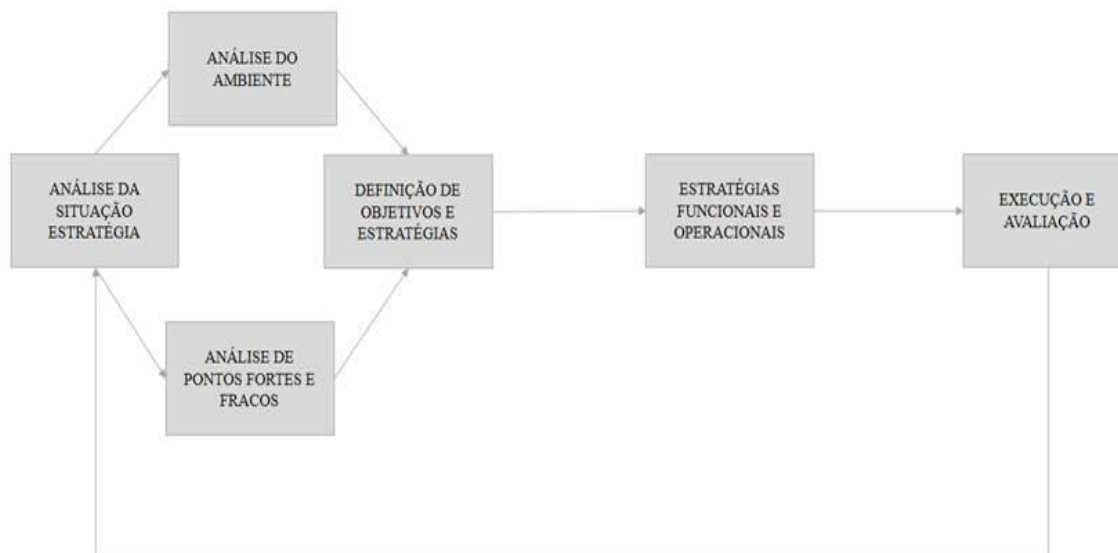
O planejamento estratégico teve nos autores da escola do planejamento o seu principal impulso para ganhar o status de instrumento essencial às organizações, onde a estratégia é formulada através de processos formais de planejamento, e posteriormente decomposta de diversas formas. Incontáveis modelos surgiram, podendo incluir sub estratégias, objetivos, programas, planos de médio e curto prazo, metas, orçamentos etc. Cada etapa podendo possuir uma técnica específica e seus *checklists*. A escola do planejamento também incorporou um elemento importante à formulação de estratégias, que é o controle ou avaliação das estratégias, permitido pela maior decomposição.

A construção do planejamento estratégico formal também passou a incorporar nas organizações a figura dos planejadores, geralmente pertencentes a um departamento específico de assessoria, trabalhando com acesso direto à alta cúpula, que avalia as decisões, sendo esta última a responsável pelo processo como um todo, e os planejadores pela implementação do planejamento. (Mintzberg et al., 2010)

Maximiano (2010) definiu o planejamento estratégico como o processo de elaboração da estratégia, que seria a relação da organização com o ambiente em que está inserida. O processo envolve a definição de cursos de ação para organização, essencialmente os produtos e serviços a serem oferecidos e os clientes e mercados a serem atingidos. O autor acrescenta que a estratégia de uma organização pode ser analisada sob duas perspectivas principais. A primeira perspectiva é a das decisões tomadas no passado, que influenciam a condição atual, chamada de posição ou situação estratégica, numa perspectiva histórica. A segunda é a das decisões tomadas no presente que irão afetar o futuro da organização, ou seja, os planos estratégicos que buscam padronizar o comportamento dali em diante.

O autor definiu então um processo sistemático de planejamento estratégico como um processo analítico e decisório, que pode ser visualizado de forma ampla na Figura 2.

Figura 2: O Processo de Planejamento na visão tradicional



Fonte: Maximiano (2010, P.333)

Um dos avanços recentes na aplicação do planejamento estratégico, trazido pela escola do planejamento, diz respeito à análise e prospecção de cenários, que focaliza uma característica de visão de longo prazo ao processo de planejamento estratégico, com o objetivo de lidar com as incertezas do futuro que se está planejando. Segundo Godet (2001 apud Santiago 2011), diferentemente da projeção, que se caracteriza por apenas uma inflexão no futuro de tendências passadas, a prospecção é olhar o conjunto, longe, de forma ampla, profunda, de maneira diferente e ousada, se antecipando para orientar a ação. Para o autor, o objetivo de analisar cenários é captar as tendências com grande peso para influenciar a organização. Porter (2004) descreve a técnica de cenários como uma ferramenta do estrategista, baseado em que, na impossibilidade de prever o futuro, pode-se abrir a mente e, com sorte, chegar ao futuro correto. O autor enfatiza os cenários como uma forma de lidar com as incertezas no planejamento e afirma que as empresas começaram a usar essa técnica para compreender as implicações estratégicas das incertezas.

A última escola prescritiva, na visão de Mintzberg et al. (2010), é a escola do posicionamento, que trouxe grande impacto ao mundo das estratégias organizacionais, inclusive fazendo surgir o uso do termo Administração Estratégica. Embora aceitasse as principais premissas das escolas do design e do planejamento, especialmente o seu caráter prescritivo, a escola do posicionamento trouxe muitos elementos aos estudos e práticas

relacionados às estratégias nas organizações, ao se concentrar literalmente no conteúdo das estratégias e não somente nos seus métodos de formulação. Além disso, ao abordar o conteúdo das estratégias, abriu-se um vasto campo de investigações sobre as quais os acadêmicos e executivos passaram a se debruçar. Conferências, cursos, publicações e principalmente consultorias proliferaram, criando uma verdadeira “indústria da estratégia” (Mintzberg et al. *ibid.*).

Michael Porter (2004) foi o grande pioneiro e guru da escola do posicionamento. Ele afirmou que a essência da formulação de uma estratégia está na relação de uma organização com o seu meio-ambiente, em especial com o setor ou setores em que ela compete e as forças que nele(s) atuam. Segundo o autor, tais forças determinam as regras competitivas do jogo igualmente para todos os concorrentes, assim como as estratégias potencialmente disponíveis para cada um deles, denominadas de estratégias genéricas. Uma vez escolhida, através de minuciosa análise, a estratégia-chave de uma organização é capaz de oferecer vantagem competitiva para ganhar mercado e para defender as posições conquistadas neste mercado.

Segundo Mintzberg et al. (2010), além de focar no conteúdo, as estratégias competitivas de Porter trouxeram uma novidade importante ao mundo das estratégias. Ao contrário das escolas anteriores que consideravam que, uma vez aplicado o método adequado, não haveria limite para o número de estratégias possíveis, Porter limitou as estratégias ou categorias de estratégias disponíveis a um número muito restrito, mais precisamente a três: o enfoque, a diferenciação e a liderança em custo.

Já do ponto de vista do ambiente interno da organização, a visão baseada em recursos (*RBV – Resource Based View*), é um conceito que veio oferecer um contraponto à escola do posicionamento, ao abordar a vantagem competitiva de maneira distinta. A visão baseada em recursos tem os recursos internos como objeto de análise para avaliação das vantagens competitivas sustentáveis de uma organização e como forma de obter resultados superiores (Blume, 2008). Os recursos da organização podem ser classificados como tangíveis ou intangíveis. Enquanto os recursos tangíveis são aqueles de fácil avaliação, visíveis e que podem ser adquiridos no mercado, como equipamentos e instalações, os recursos intangíveis são de difícil reconhecimento e principalmente de imitação, pois envolvem ativos, tais como: marca; conhecimento tecnológico; aprendizado; reputação; cultura; conhecimento tácito, entre outros, que possuem singularidade, por serem resultado da trajetória específica daquela organização (Wernefelt, 1984 apud CELLARD et al. 2013).

Seguindo a mesma linha, Prahalad e Hamel, em 1990 trouxeram o conceito de competências essenciais, as quais definem como recursos intangíveis, difíceis de serem

imitados e essenciais para que a empresa possa prover produtos/serviços diferenciados, e ainda representam o principal fator de flexibilidade de uma organização quando se defronta com um processo de mudança. Além disso, para desenvolver competência essencial a longo prazo, a companhia necessita de um processo sistemático de aprendizagem e inovação organizacional (Fleury e Fleury, 2003). As competências essenciais são o aprendizado coletivo na organização, especialmente como coordenar as diversas habilidades e integrar as múltiplas correntes tecnológicas (Prahalad e Hamel, 1998).

Um outro conceito estratégico importante surgido nas últimas décadas é o da identidade organizacional. Estabelecer a identidade organizacional se tornou quase mandatório para organizações de médio e grande porte, seja do setor público, privado ou terceiro setor. Sua construção está em muitos casos ligada diretamente aos planos estratégicos, sendo nesses casos utilizado como um ponto de partida que norteia a formulação estratégica.

Segundo Albert e Whetten (1985), a identidade organizacional compreende o que é central, distintivo e duradouro na organização, com base nas crenças compartilhadas pelos seus membros. A centralidade representa aquilo que é essencial na organização. A distinção se refere aos elementos que distinguem a organização das demais, enquanto que o aspecto temporal deve captar as características organizacionais estáveis ao longo do tempo. O primeiro passo para construção da identidade organizacional é a definição da missão da organização. De acordo com Drucker apud Filho e Pagnocelli (2003), toda organização tem um propósito único e uma razão para existir e essa singularidade deve estar contida na declaração de sua missão. Segundo os autores, definir a missão de uma organização é a única forma de estabelecer políticas, desenvolver estratégias, mobilizar recursos e começar a trabalhar visando um ótimo desempenho. Para Maximiano (2010), organizações não lucrativas como instituições e órgãos públicos e organizações não governamentais encontram mais facilidade em falar da sua missão do que as empresas, e as enfatizam com mais clareza nos seus planos estratégicos.

Os elementos que complementam a identidade organizacional são a visão e os valores da organização. A visão explicita um sonho ou um desafio estratégico da organização a ser perseguido no longo prazo. De acordo Filho e Pagnocelli (ibid), a visão ajuda a construir o futuro de uma organização, funcionando como uma bússola, inspirando e motivando, além de criar um ambiente propício ao surgimento de novas ideias e de reduzir a dependência das organizações a pessoas que dela saem, uma vez que a visão incorpora as ambições e grandes desafios organizacionais. Por sua vez, os valores são um conjunto de princípios, ideias e crenças compartilhados que são tornados explícitos e que a organização não deve perder de vista no curso das suas ações cotidianas.

#### 4.3.1. A escola de aprendizado e as estratégias emergentes

Ao analisar a formulação de políticas públicas, Lindblom (1959) deu início a essa escola ao afirmar que estas formulações não se originavam em um processo claro, ordenado e controlado, mas sim confuso, visando lidar da melhor forma com um mundo considerado demasiado complexo para que as políticas fossem formuladas de forma racional e planejada. Tal processo de formulação corresponde ao que o autor chamou de incrementalismo desarticulado.

Incrementalismo é o método mais usual de formulação de políticas públicas, e que também se observa em outros tipos de organização, segundo o qual apenas pequenos passos ou incrementos a um comportamento anterior, e que exijam pouco esforço e planejamento, são viáveis na prática. Esse processo, além de serial, existe mais para resolver problemas que para explorar oportunidades, carecendo de definição de metas claras. O que caracteriza o processo como desarticulado na visão dos autores que o conceberam é o fato de ser fragmentado, sem que haja conexão e coerência entre as diferentes decisões, ou mesmo alguma coordenação central, havendo no máximo um ajuste mútuo informal entre alguns agentes (Mintzberg et al., 2010)

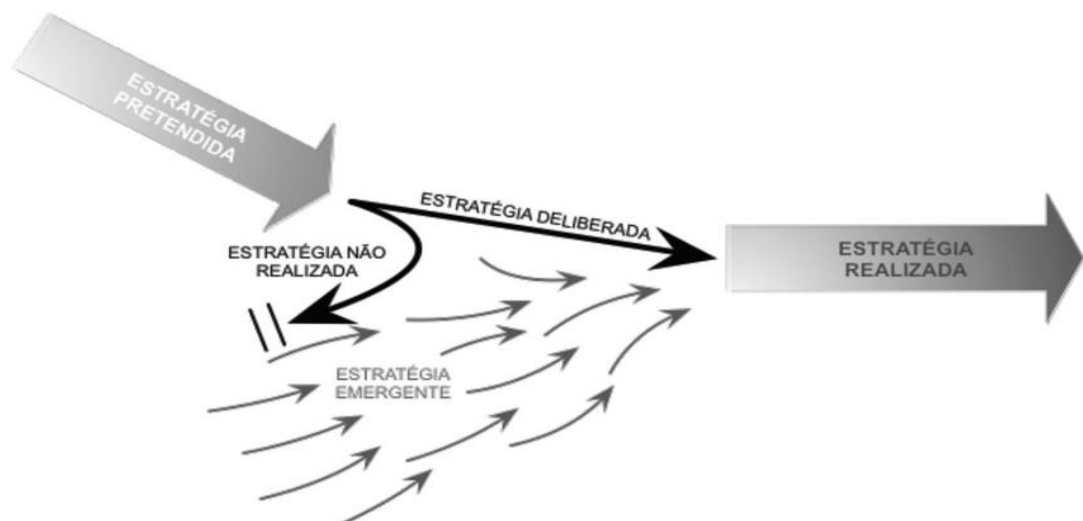
Em um segundo momento surgiu o conceito de incrementalismo lógico, criado por Quinn (1980), que apesar de reforçar o caráter incremental do processo, trouxe a visão de que em algumas organizações, especialmente nas empresas, ele não era desarticulado, mas sim direcionado pelos agentes centrais rumo ao que se poderia chamar de uma estratégia, através de um padrão coerente de tomadas de decisões gerenciais nos diversos subsistemas da organização. Dessa forma, o incrementalismo lógico traz a ideia que as estratégias podem ser fruto de um processo de formulação ou de um processo para dar vida a estratégias já existentes na mente dos estrategistas.

A natureza descritiva da escola do aprendizado se caracterizou então por se preocupar não apenas em como as estratégias são formuladas, mas como elas efetivamente se formam nas organizações. Segundo Mintzberg et al. (ibid), as estratégias podem ser definidas como planos e padrões, aonde afirma que a organização tanto desenvolve planos para seu futuro, quanto identifica padrões em seu passado.

Mintzberg et al. (ibid) também observam que análises estratégicas em busca de comparação entre as estratégias pretendidas e as efetivamente implementadas nos últimos anos numa organização, tendem a apresentar um alinhamento parcial entre o planejado e realizado, em razão da dificuldade de adaptação a eventos inesperados. O autor afirma que “o mundo real

exige pensar à frente e também alguma alteração durante o percurso” (P.26). Desta linha de raciocínio do autor, surge o conceito que classifica as estratégias organizacionais como deliberadas, quanto devidamente planejadas, ou emergentes, no sentido de uma linha de ação que só é percebida à medida que vai se desenrolando ou mesmo depois que já ocorreu. A Figura 3 exemplifica o processo da estratégia de uma organização, contemplando as estratégias emergentes.

Figura 3: O Processo de formação de estratégias



Fonte: Mintzberg (2010, P.26)

De acordo com Mariotto (2003), uma vez que o sentido da palavra estratégia denota objetivos e planos, para dar sentido ao conceito de estratégia emergente, o conceito de estratégia foi então ampliado, sendo redefinido como uma linha de ação coerente que conduz a resultados significativos e desejáveis pela organização, podendo tal linha ter sido fruto de um planejamento prévio ou não. Mintzberg et al. (2010) definiu também estratégia como um padrão em uma sucessão de ações. Segundo Motta (1997;P.82):

Estratégia é um conjunto de decisões fixadas em um plano ou emergentes do processo organizacional, que integra missão, objetivos e sequência de ações administrativas num todo interdependente. Portanto, estratégia tanto podem ser guias de ação definidos a priori quanto o conjunto de resultados definidos a posteriori como produto de comportamentos organizacionais específicos.

“Na medida em que as condições ambientais se modificam, altera-se não apenas a possibilidade de alcance dos objetivos e resultados desejáveis como também o que é desejável” Motta (ibid; P.83). Daí a necessidade de mecanismos que possibilitem redirecionar de forma constante os objetivos e os caminhos a serem trilhados pela organização.

Para De Araújo e Silva (2016), além das estratégias emergentes e deliberadas, há ainda uma outra estratégia possível, resultante da não decisão, ou seja, a decisão estratégica não se



restringe ao que a organização pretende fazer, mas também o que a organização decide não fazer.

No Quadro 2 pode ser vista uma lista de formas que a estratégia pode assumir, da mais puramente deliberada até a não convencionalmente emergente.

Quadro 2: Tipos de estratégia

Tipo de estratégia	Principais características
Planejada	As estratégias se originam em planos formais; existem intenções precisas, formuladas e articuladas por uma liderança central, apoiada por controles formais para garantir uma implementação livre de surpresas em um ambiente benigno, controlável ou previsível; são as estratégias mais deliberadas.
Empreendedora	As estratégias se originam na visão central; as intenções existem como a visão pessoal de um único líder e são adaptáveis a novas oportunidades; a organização está sob o controle pessoal do líder e localizada em um nicho protegido no ambiente; estratégias amplamente deliberadas, mas podem emergir em detalhes e mesmo na orientação.
Ideológica	Estratégias originadas em crenças comuns; as intenções existem como a visão coletiva de todos os agentes, em forma inspiradora e relativamente imutável, controladas de modo normativo por meio de doutrinação ou socialização; organização frequentemente proativa em relação ao ambiente; estratégias bastante deliberadas.
Guarda-Chuva	As estratégias se originam em restrições; a liderança em controle parcial das ações organizacionais, define os limites ou alvos estratégicos dentro dos quais outros agentes respondem às suas experiências ou preferências; a perspectiva é deliberada; posições etc. podem ser emergentes; a estratégia também pode ser descrita como deliberadamente emergente.
Processo	As estratégias se originam no processo; a liderança controla aspectos processuais da estratégia (contratações, estrutura etc.), deixando os aspectos de conteúdo para outros agentes; as estratégias são em parte deliberadas e em parte emergentes (e também deliberadamente emergentes).
Desarticulada	As estratégias se originam em enclaves e empreendimentos: Agentes não tão ligados ao restante da organização produzem padrões em ações próprias na ausência de intenções centrais ou comuns, ou em contradição direta com elas; estratégias organizacionalmente emergentes, sejam ou não deliberadas para os agentes.

Consenso	As estratégias se originam em consenso: por meio de ajustes mútuos, os agentes convergem quanto a padrões que se tornam difundidos na ausência de intenções centrais ou comuns; estratégias bastante emergentes.
Imposta	As estratégias se originam no ambiente: este dita padrões em ações por meio de imposição direta ou de opção organizacional implicitamente preemptiva ou limitadora; estratégias principalmente emergentes, embora possam ser adotadas pela organização e tornadas deliberadas.

Fonte: Adaptado de Mintzberg e Waters (1985:270)

Mintzberg e Quinn (2007) atentam também para a diferença entre planejamento estratégico e pensamento estratégico, e afirma que as organizações se engajam em planejamento formal não para criar estratégias, mas para programar as estratégias que já têm, o que envolve um processo sequencial de codificação, elaboração e conversão das suas estratégias. Segundo o autor, organizações efetivas se engajam dessa forma em planejamento, pelo menos quando precisam da articulação formalizada de suas estratégias pretendidas. Assim a estratégia não é consequência do planejamento, e sim o contrário, seu ponto de partida.

Para Mintzberg et al (2010 P. 22), “o principal papel da estratégia é mapear o curso de ação de uma organização para que ela navegue coesa através do seu ambiente”.

#### **4.3.2. A estratégia e o planejamento em organizações profissionais**

Mintzberg (1995) tratou de analisar o desenho das estruturas organizacionais eficazes, tornando-se uma grande referência nos estudos dessa área. O autor aponta que diversas configurações organizacionais podem ser desenhadas, no entanto apenas cinco configurações básicas estruturam as organizações que conseguem ser eficazes. Segundo o autor o agrupamento rígido de alguns elementos e fatores situacionais definem estas configurações, como por exemplo o tamanho, a idade, ambiente na qual está inserida, sistema técnico que utiliza.

Mintzberg (ibid) afirma que a estrutura envolve a divisão do trabalho em nas suas diferentes atividades e a coordenação entre essas atividades. O autor define cinco mecanismos de coordenação principais e que representam o elo que mantém as organizações unidas e, portanto, o elemento mais básico da estrutura. São eles: ajustamento mútuo; supervisão direta; padronização dos processos de trabalho; padronização dos resultados; e padronização das habilidades dos trabalhadores. Ainda segundo autor, as organizações geralmente adotam um misto dos cinco tipos de mecanismo, porém um deles é predominante perante os demais, sendo que podem ser substituíveis os mecanismos.

Outro aspecto fundamental definido por Mintzberg (1995) é a divisão da estrutura organizacional em cinco partes, as quais podem formar diferentes desenhos organizacionais, a depender das características da organização. São estas: núcleo operacional; cúpula estratégica; linha intermediária; tecnoestrutura; e assessoria de apoio. A partir das cinco partes da organização e dos cinco mecanismos de coordenação principais e de outros aspectos, o autor define então cinco configurações organizacionais básicas: Estrutura Simples; burocracia Mecanizada; burocracia Profissional; estrutura divisionalizada; e adhocracia.

Na burocracia profissional, apesar da padronização e da especialização do trabalho, a sua grande complexidade induz ao controle direto pelos operadores, levando a um modelo descentralizado vertical e horizontalmente, e baseado na padronização das habilidades dos componentes do núcleo operacional. Tal configuração é muito comum em universidades, hospitais, centros de pesquisa, empresas de consultoria e auditoria, escolas, empresas de produção artesanal, entre outras organizações. Desse modo, na burocracia profissional, os profissionais que integram o núcleo operacional têm grande controle sobre o seu trabalho, e relativa independência em relação aos seus colegas, atuando próximo aos seus clientes, ou pessoas e organizações às quais os profissionais servem. A padronização de habilidades vem da formação profissional em universidades e instituições especializadas, baseada em padrões estabelecidos pelas associações profissionais, e aperfeiçoada em treinamentos e na vivência profissional, de forma que se origina fora da organização (Mintzberg, *ibid*).

Se para a escola do planejamento, a estratégia assume uma abordagem prescritiva e formal, em que é formulada a partir de um processo de planejamento, que vai se decompondo de forma bastante estreita numa lógica *top down* na organização, com uma clara distinção entre formulação e implementação, as escolas descritivas de formação de estratégias oferecem uma visão bem distinta, criticando o excesso de formalização e as estreitas programações, as quais seriam responsáveis pelo fracasso do planejamento estratégico em algumas organizações. O foco exclusivo em dados quantitativos, deixando de lado dados qualitativos, torna o planejamento de difícil exequibilidade ao se defrontar com os elementos dinâmicos do contexto organizacional. Para Mintzberg et al. (1995), a criação de estratégias é algo muito complexo, que envolve os processos sociais e cognitivos mais sofisticados, sutis, e às vezes até subconscientes, sendo o contexto das organizações profissionais um dos que melhor evidencia isso.

Quando falamos de organizações profissionais, em que o poder decisório está fortemente centrado no núcleo operacional, fundamentos da escola de planejamento, tais como a intensa formalização e estreita programação *top down*, tendem a se mostrar bastante

inapropriadas. Para Souza (2016), nesse tipo de organização, a estratégia formulada assume uma forma peculiar, considerando que suas metas são acordadas com certo nível de resistência e dificuldade entre as partes envolvidas e, conseqüentemente, saídas e resultados são mais difíceis de serem mensurados.

Se pensarmos a estratégia do ponto de vista da escola do aprendizado, como padrão em ação, e considerando a principal forma de criação de estratégias a escolha de serviços e produtos a serem ofertados, na organização profissional isso fica bastante concentrado nos profissionais do núcleo operacional, embora não represente uma autonomia total, uma vez que os profissionais são altamente influenciados por critérios profissionais de qualificação, que determinam desde a sua aceitação para ingresso na organização, quanto as características dos produtos e serviços oferecidos, através da avaliação dos pares da categoria profissional, academia etc. Sendo assim, as organizações profissionais que optam por definir estratégias de maneira convencional, num processo de formulação e implementação *top-down*, a administração central foca em outras áreas estratégicas de suporte, tais como: a escolha da equipe de apoio; a definição de clientes e a captação de recursos; os meios para cumprir a missão (estrutura predial e compra de equipamentos) a estrutura e as formas de governo e os vários meios para dar suporte à missão organizacional (Mintzberg e Quinn, 2007).

Se algumas questões são definidas no âmbito dos profissionais do núcleo operacional e outras da administração central, há decisões que são tomadas de forma coletiva, reunindo diversos profissionais e administradores de diferentes níveis e unidades. Segundo Mintzberg e Quinn (ibid, P.317):

Entre as decisões mais importantes desse tipo parecem estar aquelas relacionadas à definição, à criação, projeto e descontinuidade de categorizações, ou seja, aos programas e aos departamentos de vários tipos. Outras decisões importantes incluem a contratação e a promoção de profissionais e, em alguns casos, orçar, estabelecer e projetar os procedimentos interativos em si.

Para Mintzberg e Quinn (2007), o processo de tomada de decisão coletiva compreende três modelos, sejam eles: por interesse comum, quando as pessoas e grupos que desempenham papéis distintos na organização compartilham objetivos e metas comuns, chegando a um consenso; por interesse político, quando os interesses pessoais das pessoas e grupos tornam as decisões inconciliáveis; e pelo fenômeno da “lata de lixo”, que configura um modelo “desinteressado” de decidir, baseado em fatores como complexidade do tema, falta de clareza dos objetivos e metas relacionados, somados à falta de tempo dos envolvidos para participar das discussões.

Segundo Dussault (1992), o tipo de gestão que parece mais adequado às organizações profissionais é o consensual, colegiado, e não o da autoridade. É uma gestão que reconhece o papel central dos profissionais, mas também cria mecanismos para evitar os efeitos não desejados da autonomia de prática profissional e do corporativismo. Ainda segundo o autor, essa gestão possui mecanismos de tomada de decisão nos quais os profissionais participam tanto no nível da formulação dos objetivos e das orientações gerais, quanto da avaliação dos resultados, atuando não por subordinação, mas por responsabilização. E uma das regras do jogo é que os objetivos são debatidos e pactuados coletivamente, porém há que serem respeitados após sua definição.

Segundo Mintzberg et al. (2010, a formação da estratégia na organização profissional assume assim um novo significado e que em vez de simplesmente se render à sua resistência ao planejamento da estratégia formal, ou no outro extremo classificar a organização profissional como “anarquias organizadas”, com a formação da estratégia como meras “latas de lixo”, pode-se focar em como as discussões e as ações em tais organizações se ordenam em padrões ao longo do tempo. Para o autor (ibid, P. 191):

Embora pareça difícil criar estratégias aqui, devido à fragmentação e ao fenômeno da “lata de lixo”, na verdade a organização profissional está repleta de estratégias (significando padrões em suas ações). Afinal, todos os profissionais executam atividades bastante padronizadas. Isso significa a presença de uma abundância de estratégias de produto-mercado – em alguns casos uma ou mais para cada profissional. As decisões tomadas por sanção profissional podem, obviamente, levar a estratégias, mas até mesmo processos coletivos podem levar a padrões sistemáticos. Afinal o regime de colegiado não passa de comportamento cooperativo. É só pensar nas forças de hábito e tradições nas organizações profissionais.

Ainda segundo o autor, embora as estratégias resultantes na organização profissional se apresentem de forma muito diferente dos demais tipos de organização, a padronização de habilidades estimula a criação de modelos, assim como a categorização e as afiliações profissionais e o estilo colegiado favorecem a coerência de comportamento. Até a política, com sua forte dimensão nesse tipo de organização contribui para uma resistência na mudança de padrões, favorecendo o surgimento de estratégias.

Conquanto possa parecer difícil criar estratégias nestas organizações, devido à fragmentação de ações, à política e à descentralização, a organização profissional está, na realidade, inundada de estratégias, sendo que no nível mais amplo elas são bastante estáveis, influenciadas pela fragmentação das atividades e pela influência dos profissionais e de seus associados fora da organização, enquanto que no nível mais restrito, de forma paradoxal, elas são extremamente dinâmicas, com os serviços sendo continuamente alterados, os

procedimentos reformulados e a clientela deslocada, além das reorganizações decorrentes dos processos coletivos (Mintzberg e Quinn, 2007)

A partir de um estudo de caso, Langley (1988), concluiu que, em uma burocracia profissional, o planejamento estratégico formal pode desempenhar quatro papéis: (1) o de relações públicas, ao posicionar publicamente a organização em relação às demais organizações externas; (2) o de informação, ao proporcionar à organização autoconhecimento em determinado período, de forma que as estratégias existentes possam ser compartilhadas e servir de subsídio para a definição de outras visões estratégicas; (3) o de terapia em grupo, ao fomentar a construção de consensos, a coesão institucional, comunicação e legitimação de visões estratégicas por colegiados de todos os níveis organizacionais; e (4) o de direção e controle, ao conferir mais controle sobre as decisões estratégicas a partir da definição de prioridades. Ainda segundo a autora, uma das maiores contribuições do planejamento estratégico nas organizações profissionais é de prover critérios legítimos para a tomada de decisão institucional.

#### **4.3.3. Planejamento em institutos de pesquisa**

Segundo Quental & Gadelha (2000), os institutos de pesquisa como a Fiocruz são geralmente equiparados às universidades quando analisados na literatura. Entretanto, em geral, eles têm um compromisso mais direto com a geração de conhecimentos e tecnologia para o atendimento das demandas da sociedade. Tal compromisso vem sendo cobrado cada vez mais, porém os pesquisadores de muitas dessas instituições ainda se mostram resistentes em aceitar critérios no direcionamento de suas atividades diferentes do mérito científico. De acordo com os autores, o modelo organizacional para a incorporação das demandas nessas instituições deve buscar um difícil, mas necessário, equilíbrio entre a lógica do universo produtivo e das necessidades sociais mais imediatas e a do universo acadêmico.

A autonomia no trabalho científico é característica altamente prezada pela comunidade dos pesquisadores, que a consideram, inclusive, intrinsecamente associada à qualidade de seu produto. Esta autonomia, entretanto, é bastante relativa, uma vez que existe todo um sistema de influências sobre a pesquisa científica nas publicações especializadas e nos congressos, além do estímulo das políticas públicas e das agências de financiamento, “que determinam, além da curiosidade e da intuição, a seleção dos temas de pesquisa” (Rovere, 1996:8 apud Quental & Gadelha, 2000).

As instituições de C&T trabalham com diversos mecanismos que lhes permitem incorporar as demandas da sociedade aos trabalhos desenvolvidos. Um desses mecanismos é a explicitação destas demandas no processo de planejamento institucional. O processo de planejamento dessas organizações deve procurar conciliar a orientação das atividades para

determinadas áreas e a garantia de um ambiente propício à exploração e à criatividade. No entanto, o componente induzido deve adquirir um peso preponderante, como forma de mesmo justificar a existência de organizações de C&T fora do âmbito universitário, por sua vez mais propício à livre pesquisa (Quental e Gadelha, 2000).

Por fim, os autores afirmam que a mobilização dos recursos financeiros e humanos posta em prática pelo planejamento deve focalizar a missão principal destes institutos, o que deve abranger não somente o que chamam de atividades “marginais”, mas o conjunto das atividades institucionais. No entanto, há que estar contemplada também a existência de atividades em que os indicadores e os critérios de avaliação possam ser mais subjetivos e passíveis de análise somente a longo prazo.

#### **4.3.4. Planejamento e estratégia na Fiocruz e na ENSP**

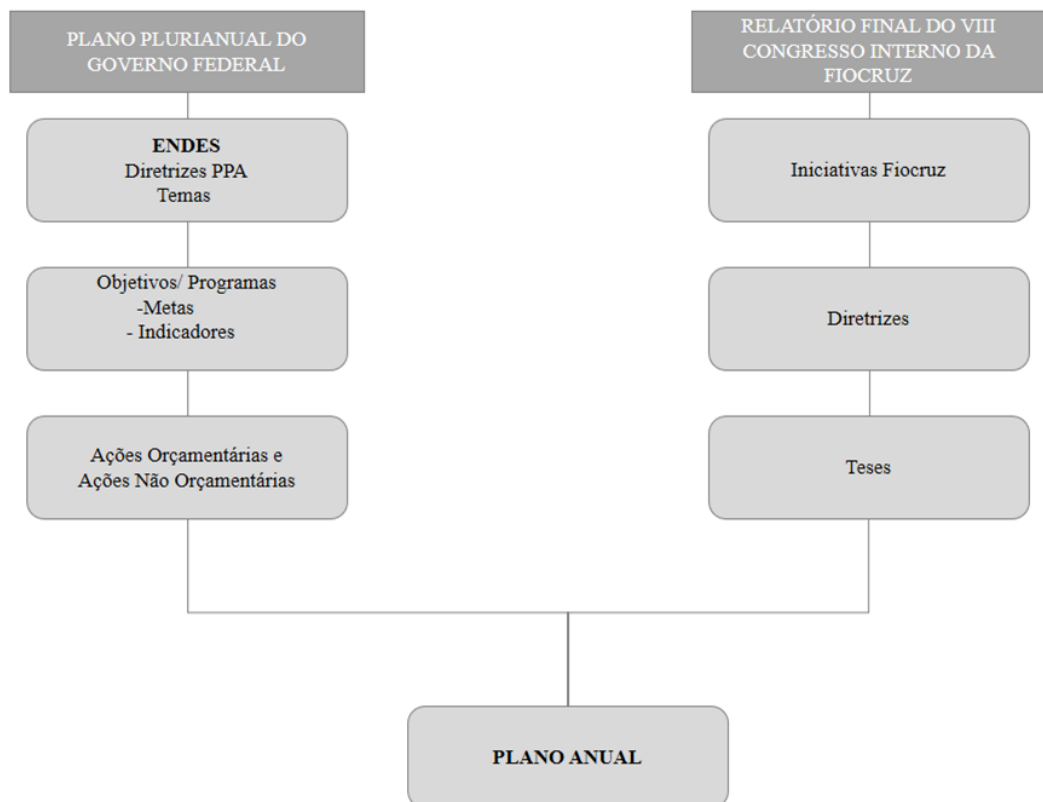
Responsável por coordenar as ações de planejamento na Fiocruz, a Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico (COGEPLAN), é um órgão seccional ligado à Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional (VPGDI/FIOCRUZ). A COGEPLAN tem como atribuição “coordenar as ações de planejamento e a gestão estratégica da Fiocruz, de forma transparente, participativa e inovadora, visando o alcance dos objetivos e a sustentabilidade da instituição” (FIOCRUZ, 2019 P.5). Está explícito nas recentes ações da COGEPLAN, assim como na descrição da visão do órgão, os esforços para “se consolidar como o principal articulador dos processos de formulação e implementação da estratégia organizacional” (FIOCRUZ, 2019 P. 8).

A COGEPLAN coordena todo o processo de elaboração dos planos anuais da Fiocruz, que representam a materialização do planejamento institucional a cada ano nas ações a serem realizadas, o que ocorre através do Sistema de apoio à gestão estratégica (SAGE). Para elaboração dos planos anuais, a Fiocruz possui uma dupla orientação estratégica, através dos resultados dos congressos internos da instituição e dos planos governamentais, ambos quadrienais. As deliberações do congresso interno são construídas internamente, de forma participativa e democrática, através de representantes eleitos das unidades da Fiocruz, além de alguns representantes da Gestão. Por sua vez, os planos governamentais que orientam as ações da Fiocruz, são construídos externamente, com possibilidade de contribuição da instituição, como entidade vinculada ao Ministério da Saúde. Os principais planos governamentais norteadores são o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Nacional de Saúde (PNS), derivado daquele.

Este modelo de dupla orientação, que pode ser visualizado na Figura 4 impõe desafios tanto para a coordenação interna dos processos de planejamento das diversas unidades quanto para garantir alinhamento do planejamento da Fiocruz aos planos governamentais (FIOCRUZ, 2019).

O planejamento governamental é uma atividade permanente da administração pública, além de ser uma função essencial de Estado. O processo de planejamento consiste na escolha de políticas públicas visando combater os problemas enfrentados pela sociedade em um ambiente no qual os recursos (financeiros, organizacionais, informacionais e tecnológicos) são limitados (BRASIL, 2019). A utilização do planejamento como ferramenta da gestão governamental é uma atividade recente na história, sendo introduzido especialmente em face da crescente complexidade das demandas da sociedade, cada vez mais exigente em relação à qualidade, diversidade e disponibilidade dos produtos e serviços ofertados pelo governo e pelo setor privado (Albuquerque, Medeiros e Feijó, 2008 apud Brasil, 2019).

Figura 4: Processo de Planejamento FIOCRUZ



Fonte: COGEPLAN/FIOCRUZ (2019)



Desde a Constituição Federal de 1988, todo esforço de planejamento governamental é representado pelo PPA, plano quadrienal que é elaborado no início do mandato de um presidente da república e que tem como finalidade estabelecer as diretrizes estratégicas, objetivos e metas da administração pública federal. A partir do PPA, o governo federal encaminha ao Congresso a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que uma vez aprovada, visa, juntamente com a Lei de Responsabilidade fiscal (LRF), estabelecer metas, prioridades, metas fiscais e orientar a organização e a estruturação necessárias para elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e da proposta orçamentária. A LOA e a proposta orçamentária contemplam então as ações e iniciativas que se desdobram dos programas, objetivos e metas definidos anteriormente no PPA e na LDO, garantindo a necessária integração entre as peças orçamentárias do PPA e da LOA (Giacomoni, 2017).

Matus (1991) lembra que estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública é tarefa que combina aspectos políticos e técnicos, de forma que, embora as diretrizes sejam fixadas pelos atores políticos, é indispensável que os compromissos a serem formalizados nos planos governamentais observem critérios e procedimentos legais e técnicos, com vias a garantir a viabilidade, confiabilidade e efetividade do planejamento.

De acordo com Giacomoni (2017), ao longo desse período pós-constituição, os diferentes governos foram alterando o modelo de elaboração do PPA. Desde o PPA 1996/1999, o plano possui diretrizes estratégicas, macro objetivos e subprogramas com metas, e a partir do PPA seguinte (2000/2003), subprogramas são substituídos por programas e são incorporadas as ações decorrentes desses programas. A adoção dos programas como centro da organização do PPA 2000/2003 e o esforço para estabelecer indicadores dos resultados dos programas foi um avanço na integração entre o plano, que representa o nível mais estratégico do planejamento e os orçamentos anuais, que por sua vez refletem o planejamento no nível mais operacional. Segundo o autor, o PPA permaneceu basicamente com essa estrutura, com alterações muito sutis nos dois períodos seguintes, 2004/2007 e 2008/2011.

A partir do PPA 2012/2015, e principalmente no último PPA, 2016/2019 há um esforço do governo federal de imputar um caráter mais estratégico às peças de planejamento, através da inclusão de uma visão de futuro, de uma análise do cenário macroeconômico e de um conjunto de eixos e diretrizes estratégicas, debatidas antes da realização dos programas. Outra importante mudança é o fato que os programas temáticos passam a expressar de forma mais clara as escolhas estratégicas de cada área, através dos objetivos e das metas traçados. Tal mudança teve como objetivo que as estratégias passassem a permear o planejamento até o nível mais operacional (Giacomoni, *ibid*).

O PPA 2020-2023, divulgado no início do ano passado, trouxe algumas mudanças na concepção do plano. Segundo o documento que orienta a elaboração do PPA, a sua premissa básica é a valorização do planejamento governamental estratégico, baseado em prioridades e realismo fiscal, de forma a viabilizar o alcance dos objetivos estabelecidos durante o período do atual mandato governamental. A ambição principal da mudança, diz o documento, é conferir caráter estratégico ao PPA, para torná-lo um efetivo instrumento de gestão da ação governamental, direcionado para avaliação de resultados, e não somente para o monitoramento da execução físico-financeira. No que tange aos seus desdobramentos, houve uma extrema simplificação, através da redução expressiva do número de programas, objetivos, indicadores e metas (BRASIL, 2019).

Uma novidade importante a ser destacada no novo PPA, é a exigência, inscrita na própria lei que instituiu o plano, para que todos os órgãos e entidades da administração pública federal (APF) atualizem seu planejamento estratégico institucional de forma alinhada ao PPA 2020-2023 e aos planos nacionais, setoriais e regionais, num prazo determinado, a depender da natureza jurídica da instituição. De forma complementar foi divulgado pelo Ministério da Economia (ME), logo após o PPA, um “guia técnico de gestão estratégica”, contendo de forma detalhada as orientações para que as entidades da APF elaborem ou atualizem seu processo de gestão estratégica.

Os objetivos descritos nesta determinação acerca dos planejamentos estratégicos institucionais são, segundo o ME: desenvolver uma visão sistêmica do planejamento na APF, alinhando as estratégias organizacionais às diretrizes da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (ENDES), aos programas do PPA 2020-2023 e ao orçamento; desenvolver a capacidade de gestão estratégica em organizações da APF, por meio da sua integração com outros sistemas, da otimização das estruturas e dos processos e do desenvolvimento do pensamento estratégico em gestores e equipes responsáveis pela gestão estratégica; criar mecanismos de gestão do desempenho, *accountability* e transparência das ações governamentais (BRASIL, 2020).

Em razão do já mencionado enxugamento no número de objetivos, metas e indicadores para o atual PPA, entretanto, não foram atribuídas à Fiocruz metas de sua exclusiva responsabilidade, a não ser os objetivos relacionados a grandes empreendimentos que estão em fase de construção. Já no PNS, a Fiocruz ficou responsável por quatro metas apenas. O número restrito de objetivos e metas acaba por configurar um desafio na busca por alinhamento da Fiocruz às estratégias governamentais no ciclo atual.

Se os planos governamentais possuem hoje pouca capacidade de representar um direcionador estratégico para a Fiocruz, o documento final do congresso interno da organização surge como o principal elemento norteador do planejamento institucional, uma vez que o mesmo é fruto de uma construção coletiva, amplamente participativa e democrática. O atual modelo de governança da Fiocruz, a exemplo das universidades públicas, com autonomia para eleger seu presidente e diretores de unidades, é um elemento que favorece essa construção e garante ao congresso interno o caráter de grande direcionador institucional, ao preservar as instituições de indicações político-partidárias e interferências governamentais diretas.

A representação no congresso interno se dá pelos delegados, eleitos pela comunidade Fiocruz em suas unidades, além de alguns representantes da Gestão da Fiocruz, para deliberar sobre os rumos da instituição por um período quadrienal. Além dos delegados, há também a possibilidade de participação como ouvinte apenas, condição para a qual também é necessário ser eleito.

O congresso interno, instância máxima de deliberação estratégica da Fiocruz, é realizado desde 1988, ano da sua primeira edição. O congresso tem como finalidade discutir e formular estratégias para a instituição nos anos que o sucedem, podendo ser essas estratégias descritas na forma de teses, diretrizes, objetivos, macroprojetos, metas, indicadores, entre outros, a depender da edição do congresso, visto que as metodologias para a realização das discussões e elaboração dos documentos finais variam a cada edição.

Antes da efetiva realização do congresso, ou seja, do momento das reuniões e discussões, é criado um documento de referência pela presidência da Fiocruz, e colocado em consulta para contribuições das unidades, que são usualmente precedidas de debates internos em cada uma delas. As contribuições são então levadas ao debate nas reuniões que, em razão do elevado número de servidores envolvidos, são realizadas por grupos, escolhidos de forma a contemplar uma diversidade em relação às unidades representadas, cargo, gênero e outros.

Dentro do formato dos últimos congressos, a discussão entre os grupos precede um debate em plenário com todos os delegados para uma deliberação em conjunto. O congresso costuma durar aproximadamente três dias, e em alguns casos são necessárias novas datas para complementar e finalizar as deliberações. É possível também a realização de plenárias extraordinárias para tratar de um tema ou temas específicos, para as quais são igualmente realizadas eleições específicas para a representação das unidades.

No congresso são abordados todos os principais temas e áreas de atuação institucionais e os macroprocessos relacionados, geralmente precedidos de análises de conjuntura e do ambiente externo da organização, contexto político econômico, entre outras análises. Tais

características descritas fazem do congresso interno o grande fórum de formação de estratégias da Fiocruz, havendo geralmente a previsão de desdobramento das deliberações em planos mais detalhados, através de etapas posteriores aos congressos, o que, entretanto, não vem sendo colocado em prática nas últimas edições.

Nas últimas edições do Congresso interno da Fiocruz, observa-se diferentes propostas e métodos para a construção dos direcionadores institucionais, de modo que a fórmula nunca se repete. Mudanças, por vezes sutis, outras mais significativas, vêm sendo implementadas desde o IV Congresso interno, realizado em 2002, que foi marcado pela definição de princípios e teses centrais como ponto de partida, seguido de proposições por campo de atuação. A seguir são descritos alguns dos aspectos metodológicos relacionados a estratégia e ao planejamento institucional, definidos nos congressos seguintes.

O V e VI Congressos Internos tiveram como resultado os planos quadrienais da Fiocruz 2005-2008 e 2011-2014 respectivamente. O V Congresso reafirmou as teses do Congresso anterior, e teve como novidade assumir uma orientação pelos planos governamentais, impulsionada por um redirecionamento da política nacional para um maior investimento e desenvolvimento das políticas de ciência e tecnologia e de saúde.

O V Congresso também traz inovação ao sistematizar um modelo estratégico por área de atuação que contempla uma análise de ambiente, seguida pela definição de políticas e proposições, conforme os pontos descritos abaixo:

- a) Análise externa, que se desdobra em problemas a serem enfrentados.
- b) Análise interna, que se desdobra em pontos fortes e fracos.
- c) As políticas da Fiocruz em relação àquela área.
- d) As proposições para o próximo quadriênio, contendo: meta, prazo, responsável e indicador.

Coube ao VI Congresso, que também reafirmou as teses do IV Congresso, a inovação de estabelecer uma estratégia de longo prazo (2011-2022), na qual apresenta à sociedade uma proposta de país, através de recomendações para um novo modelo de desenvolvimento. É realizada uma análise situacional, iniciando pelas tendências e desafios para a saúde. Em seguida há análise do ambiente externo (oportunidades e ameaças) e ambiente interno (pontos fracos e fortes). A identidade organizacional também é revisitada, com uma nova declaração de missão institucional e a reafirmação dos valores organizacionais, além de uma declaração de visão, tendo como horizonte 2022, quando a Fiocruz completará 122 anos de existência.

Foi criado também um mapa estratégico, contendo macrodiretrizes estratégicas, que se desmembram em objetivos estratégicos e que se relacionam a três diferentes perspectivas, sendo

elas: A dos “Resultados para a sociedade”, diretamente ligada à missão institucional; a dos “Processos estratégicos” da instituição, refletindo os focos centrais de atuação, ou seja, ligada às atividades finalísticas; e a “Perspectiva de base”, ou gestão de recursos (tangíveis e intangíveis), para o desenvolvimento da Fiocruz. Por fim, o plano quadrienal criado no VI Congresso, traz diversos macroprojetos, ligados aos objetivos estratégicos anteriormente definidos, descrevendo ainda para cada macroprojeto os seus objetivos, resultados esperados e produtos.

Após um Congresso Interno repleto de inovações do ponto de vista metodológico, resultando em uma série de estratégias para guiar a instituição pelos quatro anos seguintes, o VII Congresso foi mais sintético em termos das resultantes das deliberações estratégicas.

Mais uma vez foi desenhado o Mapa Estratégico da Fiocruz, porém com algumas diferenças para o anterior. Foi elaborado um mapa para cada grande área de atuação da Fiocruz, denominadas de “Eixos finalísticos”, equivalente ao que o congresso anterior chamou de “Processos Estratégicos”. No novo mapa, cada eixo passou a contemplar uma visão de futuro própria, além de repetir os resultados para a sociedade já existente no mapa anterior. Foram acrescentados processos internos a cada eixo, representando a forma de implementação da estratégia pela instituição e, por fim, substituindo as “perspectivas de base”, os “recursos basais/inovação na gestão”, entendidos como o conjunto (pessoas, tecnologias e ambiente organizacional) que impulsiona as melhorias de desempenho dos processos críticos e favorece o alcance dos resultados.

Entretanto, além dos recursos basais/inovações na gestão relacionados no mapa a cada eixo finalístico, foram listados nesta edição do congresso os “objetivos gerenciais corporativos”, considerados um segundo nível de impulso gerencial necessário nos processos críticos e tratados de forma separada por possuírem um caráter sistêmico, abrangendo todos os eixos finalísticos.

O VIII Congresso, realizado em 2017, e que vigora atualmente na Fiocruz, trouxe, por sua vez, um novo modelo de proposições estratégicas para a Fiocruz guiar suas ações para o quadriênio 2018-2021. O modelo buscou reforçar o caráter político e orientador da estratégia organizacional do congresso interno, e deixou os aspectos técnicos de detalhamento de objetivos estratégicos e demais desdobramentos para um momento posterior. A conjuntura externa daquele momento, em meio a uma crise política, econômica e institucional, que persiste até hoje, apontava para um acentuado redirecionamento das estratégias governamentais para o setor público, ameaçando os investimentos em saúde pública e na ciência, tecnologia e inovação. Diante desse cenário, a Fiocruz voltou a discutir teses após mais de quinze anos,

dando maior ênfase ao seu posicionamento institucional e a questões mais diretamente relacionadas a um projeto de desenvolvimento do país.

Houve uma ampliação da representação no processo de construção do documento final, ao ser colocado em consulta interna a toda a Fiocruz, num primeiro momento, o documento de referência do congresso, para contribuições individuais ou de grupos, além dos já usuais debates nas unidades. Além disso, também pela primeira vez, houve participação de representantes dos estudantes e da sociedade civil organizada, nas deliberações.

O documento final se inicia com as análises do contexto externo e interno, e então são definidas onze grandes questões centrais para o desenvolvimento institucional e para a construção da Fiocruz do futuro, para as quais são formuladas onze teses. Para cada tese, uma série de diretrizes com a finalidade de responder às questões foram formuladas. O quadro 3 apresenta as teses e diretrizes definidas no último congresso interno e que, portanto, representam as diretrizes estratégicas institucionais hoje vigentes na Fiocruz:

Quadro 3: Teses - VIII Congresso Interno Fiocruz

TESE	Nº de Diretrizes
<b>TESE 1</b> - A Fiocruz – instituição pública e estratégica de Estado vinculada ao Ministério da Saúde – interage com governos, suas políticas e a sociedade, respeitando de forma rigorosa os compromissos que assume em sua missão, devendo ter viabilizadas pelo Estado – para garantir o cumprimento desse seu papel social – as condições necessárias para uma atuação autônoma, estável e sustentável.	13 Diretrizes
<b>TESE 2</b> - O Sistema Único de Saúde enfrenta o maior desmonte desde sua criação em 1988 e a Fiocruz, como instituição integrante do SUS, cumpre papel político central em sua defesa, necessitando, para tanto, fortalecer sua capacidade de ação para enfrentar as políticas regressivas instauradas ao longo da crise econômica, política e institucional vivida pelo país.	13 Diretrizes
<b>TESE 3</b> - A Fiocruz – na geração de conhecimentos, em suas diversas áreas de atuação – deve ser orientada para o cumprimento da sua missão e o diálogo com a sociedade, e organizada de forma a	28 Diretrizes

produzir novas abordagens, alternativas e inovações que favoreçam a consolidação do SUS.	
<b>TESE 4</b> - A Fiocruz é uma instituição nacional com capacidade de articular prospecção estratégica e formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, estratégias e ações no campo da saúde dirigidas para o enfrentamento dos desafios sanitários do presente e do futuro, nos âmbitos científico, tecnológico e político.	15 Diretrizes
<b>TESE 5</b> - A Fiocruz tem capacidade de desenvolvimento tecnológico e inovação para a sustentabilidade e a efetividade do SUS e para a consolidação do Complexo Econômico-Industrial da Saúde, devendo reorientar seu modelo de fomento e indução, articular suas atividades de pesquisa, desenvolvimento tecnológico, produção e educação, e promover projetos institucionais referenciados nas necessidades presentes e futuras do SUS, bem como aprimorar sua capacidade de articulação externa de modo a garantir a sustentabilidade política, social, tecnológica e econômica de suas atividades	20 Diretrizes
<b>TESE 6</b> - A Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas é a mais abrangente referência internacional do período contemporâneo para a mobilização de valores, direcionamento de modelos de desenvolvimento inclusivos e sustentáveis, justiça social e construção de alianças para a realização desse ideário. Constitui-se, portanto, importante marco de referência para a Fiocruz construir sua nova agenda e perspectivas de médio e longo prazos.	14 Diretrizes
<b>TESE 7</b> - A Fiocruz é uma instituição pública estratégica voltada para o fortalecimento da vigilância em saúde, em seus diversos componentes (epidemiológica, sanitária, ambiental e saúde do trabalhador), em consonância com os sistemas nacionais de vigilância, contribuindo para a articulação de suas ações nos vários campos da saúde e atendendo às demandas e necessidades do SUS.	14 Diretrizes
<b>TESE 8</b> - A Fiocruz conquistou integridade institucional ao longo de sua história pública e é patrimônio da sociedade brasileira, devendo aprimorar sua política de governança, reestruturar seu	10 Diretrizes

sistema de controle interno e de gestão de risco, instituir um modelo de gerenciamento por meio de plataformas colaborativas, reforçar a integração, com segurança e efetividade, e fazer frente ao desmonte do serviço público, em permanente diálogo com a sociedade.	
<b>TESE 9</b> - A Fiocruz – reconhecendo a Amazônia como componente essencial do projeto de integração nacional e alvo do interesse internacional – tem papel estratégico na geração de conhecimento e inovação em saúde, em parceria com instituições da região, para a salvaguarda da soberania brasileira no território da Amazônia Legal.	14 Diretrizes
<b>TESE 10</b> - A Fiocruz se faz presente e está comprometida com um mundo mais solidário e igualitário, por meio da cooperação técnica internacional, baseada nos conceitos de diplomacia da saúde e ciência e tecnologia em saúde no contexto da saúde global.	6 Diretrizes
<b>TESE 11</b> - A Fiocruz se posiciona na luta por uma sociedade mais justa e equânime, comprometida com a diversidade do povo brasileiro e suas demandas, seja nas políticas voltadas para seus trabalhadores, independente de seus vínculos, seja nas ações para usuários em suas escolas, institutos e serviços de saúde, seja nos estudos e pesquisas desenvolvidos, buscando reconhecer e enfrentar todas as formas de discriminação, exclusão e violência.	22 Diretrizes

Fonte: Relatório Final do VIII Congresso Interno da Fiocruz (2017)

Sobre os desdobramentos das teses e diretrizes, contendo o mapa estratégico, os objetivos e demais detalhamentos do VIII congresso, que foram postergados para elaboração em outro momento, não foi divulgado pela COGEPLAN ou pela Fiocruz, qualquer documento nesse sentido até então. É importante destacar, que conforme o documento final do congresso, uma das finalidades de postergar este desdobramento era, além de abrir espaço para questões maiores, democratizar essa discussão, pois ela tinha como proposta acontecer nos fóruns coletivos da instituição, como o coletivo de gestores, conselho deliberativo e câmeras técnicas, podendo assim obter uma participação maior das unidades nesta construção. No congresso anterior, seu documento final também previa uma etapa posterior ao momento congressual, para desdobramento do mapa estratégico em indicadores e metas para mensuração das deliberações do congresso. Porém não há documento complementar publicado com essas informações.

Um aspecto importante a ser abordado em relação aos últimos quatro congressos internos da Fiocruz é que todos previram o monitoramento daquilo que foi pactuado.



Considerada sempre, ao final dos documentos, uma etapa complementar essencial do processo de planejamento estratégico ou deliberação estratégica da instituição, a etapa de avaliação dos resultados almejados é definida sempre como de responsabilidade compartilhada de instâncias colegiadas com funcionamento regular na Fiocruz, tais como: coletivo de gestores, conselho superior, conselho deliberativo, câmara técnica de gestão e desenvolvimento institucional. Por vezes são citados grupos a serem criados especificamente para essa finalidade ou os Serviços de planejamento (SEPLAN) das unidades da Fiocruz. O documento do VII congresso, entretanto, deixa claro a forma ainda muito incipiente como essa etapa de monitoramento vem sendo executada na Fiocruz, não havendo também qualquer documento com essas informações publicado junto aos documentos dos congressos internos<sup>1</sup>.

É importante observar que, independentemente das formulações dos congressos internos, as unidades da Fiocruz possuem liberdade para criar seus planos quadrienais, ou outros tipos de planejamento da forma como desejarem, sem obrigação de vinculação aos direcionadores definidos no congresso interno. O que existe é uma orientação para que as ações a serem realizadas estejam em alinhamento com essas diretrizes estratégicas, assim como existe um mecanismo para informar o alinhamento das iniciativas programadas no Plano anual da Fiocruz, dentro do Sistema de apoio à gestão estratégica (SAGE), o principal sistema de planejamento da Fiocruz.

Gerido pela COGEPLAN, o SAGE foi criado em 2011, em substituição ao Sistema integrado de informações gerenciais (SIIG). O SAGE é um sistema de informação onde constam o Plano Estratégico da Fiocruz, ou seja, as deliberações dos congressos internos, havendo também espaço para registro dos planos quadrienais ou planos estratégicos das unidades, quando existentes. Também são registrados o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação – PDTIC, e finalmente o Plano Anual das unidades e suas subunidades, através do registro das chamadas iniciativas (operações e projetos) realizados na instituição, ou seja, o planejamento de curto prazo da Fiocruz, com as metas e as despesas e receitas associadas às iniciativas.

O Plano anual da Fiocruz é realizado no SAGE, de forma descentralizada, por cada uma das unidades, seja técnico-científica ou técnico-administrativa, no ano anterior ao do plano. A coordenação é feita pela COGEPLAN e nas unidades o setor responsável são os Serviços de Planejamento ou em unidades menores por pessoas que atuam nas atividades de gestão e

---

<sup>1</sup> Está em andamento o IX Congresso Interno da Fiocruz, já tendo sido realizadas algumas etapas, e com previsão para conclusão no início de 2022.

planejamento. O cadastro das iniciativas no SAGE é dividido em 6 etapas, descritas no Quadro 4.

Quadro 4: Etapas de Cadastro de Iniciativas no SAGE

<b>Etapa</b>	<b>Significado</b>
Dados básicos	Inclui descrição da iniciativa, prazo de execução e classificações relativas a natureza da iniciativa, alinhamento às diretrizes da Fiocruz, entre outros campos.
Equipe do Projeto/Operação	Pessoas que integram a iniciativa e o responsável pela mesma.
Cooperação	Descrição de cooperação, quando for o caso.
Detalhamento do projeto	Para detalhar etapas, quando for o caso.
Metas físicas	Detalhamento de metas e produtos a serem alcançados, seu planejamento e execução.
Despesas/Receitas	Inclui os valores e detalhamento das receitas e despesas planejadas para a iniciativa.

Fonte: Elaborado pelo autor com base no SAGE.

O alinhamento estratégico das iniciativas com as estratégias da Fiocruz é indicado pelas unidades ao cadastrar os dados básicos. Entre 2019 e 2021 os usuários puderam indicar à quais teses e diretrizes do VII congresso interno as iniciativas estavam eventualmente alinhadas. Em outros anos a vinculação era feita de outras formas, pois trata-se de um campo adaptado a metodologia de cada congresso interno, podendo assim o alinhamento ser realizado a macroprojetos, objetivos estratégicos, entre outras formas.

Para que possa ser um verdadeiro sistema de gestão estratégica, é importante que o SAGE seja o grande sistema de informações da Fiocruz. E este vem sendo o objetivo, através de um esforço crescente da COGEPLAN em estimular e criar mecanismos para garantir a inclusão de todas as iniciativas institucionais e as informações mais precisas possíveis em seus cadastros.

Do ponto de vista do planejamento, dois elementos presentes no cadastro das iniciativas no SAGE são especialmente importantes: as metas físicas, onde podem ser visualizados os produtos planejados e posteriormente os seus resultados; e as receitas e despesas, pois permite à COGEPLAN e às unidades realizarem o seu planejamento orçamentário, onde são colocadas

demandas das unidades, posteriormente aprovadas pela COGEPLAN, no caso dos recursos do orçamento LOA Fiocruz. No caso de despesas extra-orçamentárias, é feito apenas o cadastro pelas unidades que planejam receber o recurso. Outro ponto importante do planejamento no SAGE, conforme já citado anteriormente, é a função que permite verificar o alinhamento ou não das iniciativas às estratégias da Fiocruz.

Um aspecto importante a ser realçado é que as iniciativas que dependem de recursos da LOA são cadastradas mediante um pré-limite orçamentário definido para as unidades, havendo margem, no entanto, para estas programarem além deste limite inicial, pleiteando recursos que serão negociados posteriormente. Tais pleitos por orçamento das unidades são objeto de análise conjunta e deliberação pela câmara técnica de gestão e pelo conselho deliberativo da Fiocruz, até chegar-se aos limites orçamentários e programações finais das unidades.

Uma vez que o cadastro das iniciativas é realizado de forma descentralizada pelas unidades, e, em alguns casos, pelas suas subunidades, a coordenação da COGEPLAN conta com a participação dos Serviços de Planejamento (SEPLAN) das unidades, ou dos setores e pessoas que desempenham o papel de planejamento nas mesmas.

Além das metas físicas e produtos programados e executados no SAGE, há um outro instrumento de planejamento de suma importância na instituição, relacionado diretamente aos resultados alcançados pela Fiocruz e produtos entregues à sociedade, que é a avaliação de desempenho institucional, onde são definidos indicadores e metas anuais, ou em casos excepcionais, metas representadas por médias calculadas em mais de um ano. Tais indicadores e suas metas são planejados anualmente e ocorrem em três níveis diferentes: global, intermediário e individual. Os primeiros dizem respeito a resultados da Fiocruz como um todo, podendo estar relacionados a várias unidades, e são planejados no âmbito da Fiocruz e suas vice-presidências. Os indicadores intermediários, por sua vez, são planejados no nível das unidades e suas metas correspondem a seus resultados específicos. Por sua vez, o individual, em tese, se situa no nível das atribuições e metas de cada servidor para o alcance dos objetivos institucionais, sendo pactuado entre os servidores e seus líderes.

Os indicadores intermediários podem ser definidos pela própria unidade, sempre com observância da COGEPLAN em relação a alguma possível inadequação. A cada início de ano, as unidades definem seus indicadores, sendo o número máximo hoje de dez indicadores, e as metas a serem perseguidas durante o ano. Há uma pontuação máxima de 30 pontos a ser alcançada pela unidade, com liberdade para a própria estabelecer a ponderação que desejar para cada indicador. Há também uma apuração semestral formal exigida pela Fiocruz, e a

possibilidade de revisão das metas ao fim do primeiro semestre, com as devidas justificativas, a serem analisadas pela COGEPLAN.

O serviço de planejamento (SEPLAN), é um órgão ligado à Vice Direção de Desenvolvimento Institucional e Gestão (VDDIG) da ENSP. De acordo com o Regimento Interno da ENSP (ENSP, 2015 P.50), compete ao SEPLAN, entre outras coisas: “Subsidiar a construção, acompanhar e avaliar, de forma coletiva, o Plano Quadrienal da ENSP, assegurando seu alinhamento com o Plano Quadrienal da Fiocruz.”

Apesar desta competência regimental atribuída ao SEPLAN, a ENSP não vem realizando um Plano quadrienal. A iniciativa mais próxima que se chegou até hoje de um plano quadrienal, ou um planejamento estratégico, ou planejamento de médio prazo, foi o Planejamento realizado pela Direção da ENSP, suas Vice Direções e subunidades ligadas diretamente à Direção, em novembro de 2017. Tal planejamento foi realizado para um período de três anos (2018-2020), através de uma série de oficinas. No entanto, esta iniciativa não contou com a participação de muitas subunidades, justamente os departamentos e centros que desempenham as principais atividades finalísticas da unidade, comprometendo o caráter integral e coletivo deste instrumento. Cabe ressaltar que a não participação destas subunidades foi uma opção das próprias.

A metodologia utilizada no planejamento da direção foi na verdade uma adaptação de várias metodologias. A base inicial foi a revisita à identidade organizacional. Em um segundo momento foram descritas as ações realizadas por cada Vice direção da ENSP e pela área de Comunicação, ou seja, pelos órgãos que representam as áreas de atuação da unidade. Em seguida foi realizada uma análise estratégica, que teve como base as atuais teses e diretrizes da Fiocruz e os compromissos de campanha do recém-eleito diretor da ENSP naquele período. Por fim, foram os objetivos, tendo como referência a metodologia adaptada do modelo das quatro ações de Chan Kim & Renee Mauborgne (2005), e construídos os planos de ação necessários para o alcance dos objetivos traçados, com base na metodologia 5W2H, que é apresentada no Quadro 5.

Do ponto de vista do planejamento de curto prazo, o principal instrumento da ENSP é o Plano anual elaborado no SAGE pelo SEPLAN e pelas próprias subunidades. Para apoiar a elaboração, cada subunidade possui um profissional de gestão responsável por inserir os dados no sistema, dados esses colhidos com os responsáveis pelos projetos e operações das subunidades, caracterizando assim um modelo descentralizado de planejamento de curto prazo, no qual cada subunidade preenche as ações planejadas para o ano seguinte. Para orientar o preenchimento, o SEPLAN realiza uma oficina anualmente para orientar a elaboração do plano,

comunicando as mudanças no sistema e as demais diretrizes a serem seguidas, seja por orientação da COGEPLAN ou da própria VDDIG, ou ainda pactuadas internamente na ENSP.

Quadro 5: Metodologia 5W2H

<i>What?</i> (O quê?)	O que será feito – é o próprio objetivo finalístico;
<i>When?</i> (Quando?)	Quando será feito – é o prazo máximo da ação;
<i>Who?</i> (Quem?)	Quem é o responsável pela ação – é o nome da pessoa;
<i>Where?</i> (Onde?)	De qual área é o responsável pela ação – é a subunidade;
<i>Why?</i> (Por quê?)	Justificativa do objetivo deve ser associada à identidade organizacional, e/ou com as questões estratégicas, e/ou com os compromissos da Direção;
<i>How?</i> (Como?)	Quais são os recursos necessários para a realização dos objetivos - trazer as informações definidas nas perspectivas interna e de pessoas;
<i>How much?</i> (Quanto)	Quais são os recursos financeiros necessários para realização dos objetivos – trazer as informações definidas na perspectiva financeira.

Fonte: Caderno do Planejamento da Direção da ENSP 2018-2020

O Plano anual se inicia com o cadastro no SAGE das iniciativas (projetos e operações) previstos para serem desenvolvidos naquele ano, com todos os seus requisitos, incluídos as metas físicas e despesas previstas, quando é o caso. Uma pequena parte dos cadastros é realizada pelo SEPLAN, especialmente das ações que envolvem os contratos de trabalhadores terceirizados e de outros serviços continuados, uma vez que ele estima os valores e contratos vigentes precisam ser honrados, caracterizando assim estas despesas como não discricionárias e prioritárias pela unidade.

As demais iniciativas são cadastradas pelas subunidades, quase sempre por um profissional de gestão que coleta as informações dentro da sua subunidade. As subunidades têm total liberdade para realizar os registros, sendo que no caso do registro de despesas previstas dentro das iniciativas para utilização do orçamento Fiocruz, elas representam somente uma demanda das subunidades, visto que o limite orçamentário final da ENSP ainda não está estabelecido. No caso de previsão de despesas de outras fontes, que não o orçamento Fiocruz, as subunidades estão livres para registrar. No momento do cadastro é também requisitado o alinhamento ou não das iniciativas às teses e diretrizes do VIII Congresso Interno.

Cabe ressaltar que, apesar da orientação para que todas as iniciativas sejam cadastradas, nem sempre as subunidades optam por fazê-lo, principalmente quando não há demanda por recursos do orçamento Fiocruz, o que se torna uma lacuna no plano anual da unidade. Com objetivo de induzir o registro das iniciativas no SAGE, recentemente, foi criada uma exigência de cadastro dos projetos no sistema para que seja possível um servidor contratar a Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FIOTEC) para execução dos projetos com recursos extra orçamentários. Sendo a FIOTEC o principal meio utilizado para a execução destes projetos, tal medida ampliou o número de iniciativas que não demandam orçamento Fiocruz no SAGE, facilitando também o conhecimento da instituição acerca das ações desenvolvidas internamente.

Após a inclusão pelas subunidades, há uma etapa de qualificação do plano anual pelo SEPLAN, que identifica possíveis inconsistências, esclarece dúvidas e retorna para ajuste por parte das subunidades. A partir do plano é elaborado pelo SEPLAN também a proposta orçamentária da unidade, restrita ao limite orçamentário estabelecido, e também uma proposta suplementar para subsidiar as negociações orçamentárias posteriores. Atualmente, a metodologia de negociação para liberação orçamentária tem ocorrido em períodos trimestrais, nos quais o SEPLAN apura as demandas de utilização do orçamento para os trimestres com as subunidades e realiza reuniões de negociação com a COGEPLAN, tendo a participação também de representantes da VDDIG/ENSP.

Do ponto de vista dos resultados institucionais, há duas formas de apuração que são realizadas pelo SEPLAN que advém de processos de planejamento, uma através das metas físicas previstas e executadas de cada iniciativa no SAGE e a outra através dos indicadores institucionais intermediários planejados pelas Vice direções responsáveis, com apoio do SEPLAN, e apurados pelo SEPLAN diretamente junto a estas.

As metas físicas são planejadas durante a elaboração do plano anual, que costuma ocorrer nos meses de setembro a novembro do ano anterior. A execução das metas é realizada pelas subunidades ao longo do ano, a depender do período definido para execução, que pode ser mensal, trimestral, semestral, anual etc. Há dois períodos, entretanto, em que o sistema fica aberto somente para essa finalidade e o SEPLAN precisa orientar e verificar o registro das metas, ao final do primeiro semestre e ao final do ano. Nesses momentos é feita a consulta aos registros também pela COGEPLAN, de forma que os resultados possam subsidiar a definição, revisão e apuração dos indicadores globais da FIOCRUZ.

Os indicadores intermediários da ENSP são definidos no início de cada ano, logo após a apuração dos indicadores do ano anterior, sendo dez o número máximo de indicadores

permitido pela Fiocruz atualmente. Na definição dos indicadores para o ano, são estabelecidas as metas a serem alcançadas. Tais metas são apuradas semestral e anualmente, e seus resultados são tornados públicos. Após a apuração semestral há a possibilidade de revisão das metas, com as respectivas justificativas, que passam ainda por análise e aprovação da COGPELAN.

## 5. METODOLOGIA

### 5.1. CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa em questão, pela sua proposta de subsidiar a solução de problemas identificados no processo de planejamento de uma instituição específica, a ENSP, se define quanto à sua natureza como uma pesquisa aplicada. Ao contrário da pesquisa básica, cujo objetivo é adquirir conhecimentos novos que contribuam para o avanço da ciência, sem que haja necessariamente uma aplicação prática prevista, a pesquisa aplicada é o tipo de pesquisa que tem como objetivo produzir conhecimentos científicos voltados para a solução de problemas concretos, específicos da sociedade moderna (Kendall, 2003; Boissel, 2004 apud Fontelles, 2009). No estudo realizado, o problema específico identificado disse respeito à ausência de um sistema de planejamento institucional integrado de caráter estratégico na ENSP, que possa qualificar a gestão da unidade, com vistas a contribuir para a sua solução.

Já do ponto de vista da abordagem, a pesquisa se apresenta como uma pesquisa qualitativa. Enquanto a pesquisa quantitativa se caracteriza por trabalhar com variáveis expressas sob a forma de dados numéricos, aplicando técnicas estatísticas para classificação e análise, a pesquisa qualitativa permite ao pesquisador a escolha das técnicas de coleta de dados a serem utilizadas, incorporando aquelas mais apropriadas à observação que está sendo realizada, o que reflete uma maior flexibilidade da mesma em relação às pesquisas quantitativas (Martins, 2004).

Segundo o mesmo autor, a pesquisa qualitativa privilegia a análise de microprocessos, através do estudo de ações sociais individuais e grupais, realizando um exame minucioso dos dados e os analisando de forma bastante heterodoxa. Uma vez que o objetivo do estudo em questão não se configura em análises numéricas estatísticas e sim em descrições e interpretações dentro de um contexto social específico, a pesquisa se configura como de abordagem qualitativa.

Em relação a sua classificação, este estudo consiste em uma pesquisa exploratória. Segundo Gil (2002), a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Segundo o autor, tais pesquisas visam o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. A possibilidade de estudar aspectos muito variados do problema em foco, caracteriza também esse tipo de pesquisa como bastante flexível no que diz respeito à forma de conduzi-la.



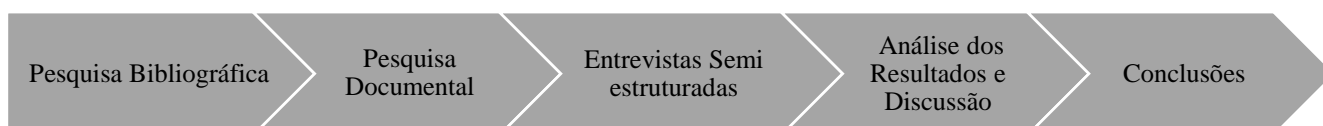
Já no que se refere aos objetivos, a pesquisa em questão pode ser considerada como um estudo de caso. O estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são evidentes (Yin, 2010 apud Costa et al, 2013). Segundo Gil (2002), o estudo de caso, muito utilizado nas ciências biomédicas e sociais, consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento. Um dos seus propósitos é explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações muito complexas que não possibilitam a utilização de levantamentos e experimentos. Segundo Yin (apud Ventura, 2007), o estudo de caso se caracteriza como uma investigação empírica e um método abrangente, com a lógica do planejamento, da coleta e da análise de dados.

O estudo de caso como modalidade de pesquisa é entendido, portanto, como um método, ou como a escolha de um objeto de estudo definido pelo interesse em casos individuais. Tem como objetivo investigar um caso específico, bem delimitado, contextualizado em tempo e lugar para que se possa realizar uma busca circunstanciada de informações (Ventura, 2007). O estudo de caso pode ser único ou múltiplo. No caso da dissertação realizada, trata-se de um estudo de caso único, pois envolve a análise de uma unidade específica e seus processos de planejamento.

## 5.2 ETAPAS METODOLÓGICAS

As etapas metodológicas podem ser visualizadas na Figura 5.

Figura 5: **Etapas metodológicas da pesquisa**



Fonte: Elaborado pelo autor

### 5.2.1. Pesquisa Bibliográfica

O objetivo da pesquisa bibliográfica nesta pesquisa foi explorar o arcabouço teórico conceitual do planejamento e da formação de estratégias nas organizações de forma a subsidiar

as etapas posteriores, as análises e discussões e as conclusões deste trabalho. É importante destacar que a pesquisa bibliográfica, iniciada ainda nas primeiras etapas da pesquisa, serviu inclusive para auxiliar na definição dos objetivos da pesquisa, e das etapas metodológicas posteriores.

Em razão da vasta bibliografia disponível sobre os referidos temas, foi necessário um processo de seleção, através da exploração de algumas das teorias e conceitos mais consagrados e amplamente utilizados nas organizações em relação ao tema planejamento e estratégias, e principalmente dos conceitos que, de acordo com a literatura, explicam as principais formas de fazer planejamento e formar estratégias em organizações de natureza similar à da Fiocruz e da ENSP.

As fontes secundárias utilizadas nesta pesquisa bibliográfica foram livros e artigos científicos, mas também foram consultadas teses e dissertações. No caso dos artigos, os principais portais utilizados foram Capes, Scielo, BVS e Google acadêmico. Para aprofundar o conhecimento em relação aos conceitos que nortearam este trabalho, os termos mais utilizados nas buscas foram: Planejamento; planejamento estratégico; formação de estratégias; planejamento em organizações profissionais; e planejamento em institutos de pesquisa. Referências encontradas em livros e artigos que despertaram o interesse em aprofundamento do texto, também foram consultados por meio das referências bibliográficas dos mesmos.

### **5.2.2 Pesquisa Documental**

Para análise documental, assim como para as entrevistas semiestruturadas, foi necessário realizar submissão para o CEP, com a autorização para a consulta aos documentos que não estão publicamente disponíveis.

Os documentos analisados nesta pesquisa foram relatórios da ENSP e da Fiocruz. No caso da ENSP foram analisados os relatórios dos planos anuais do SAGE dos anos de 2018, 2019 e 2020, para os quais, por não serem públicos, foi preciso a autorização do responsável pelo sistema. Também no caso dos documentos da ENSP foram analisados os relatórios de avaliação de desempenho institucional dos anos de 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020, os relatórios de Gestão da ENSP de 2016, 2017 e 2018, o atual regimento interno da ENSP 2015 e por fim o relatório final do planejamento da direção 2018-2020. Os documentos da Fiocruz analisados foram os documentos finais dos V, VI, VII e VIII congresso interno da instituição.

Os relatórios dos planos anuais do SAGE foram utilizados para verificar o alinhamento estratégico das iniciativas da ENSP nos anos de 2019, 2020 e 2021 às estratégias definidas no

VII congresso interno da Fiocruz. A análise foi feita a partir a pesquisa do item constante do relatório que sinaliza a coerência ou não entre as iniciativas (projetos e operações) da ENSP e as teses e diretrizes estabelecidas pelo congresso interno, visto que esse documento foi definido como norteador estratégico das ações de toda a Fiocruz para o período 2018-2021. Como método de análise foi estabelecida a relação direta, que se refere ao alinhamento da iniciativa a uma diretriz do congresso interno, a qual carrega mais especificidade, ou a relação indireta, quando a iniciativa está alinhada apenas a uma tese, ou seja, a um conteúdo mais abrangente. Cabe esclarecer também que estes registros de alinhamento são efetuados pelos próprios responsáveis pelas iniciativas ao cadastrá-las.

A pesquisa dos relatórios de avaliação de desempenho institucional teve como objetivo coletar os dados das avaliações institucionais da ENSP nos últimos cinco anos. Foram coletados o resultado dos dez indicadores institucionais intermediários estabelecidos pela ENSP nesses anos, com as metas planejadas e realizadas a cada ano. A partir dos resultados foi possível analisar a utilização deste importante instrumento de planejamento pela ENSP.

Os relatórios de gestão da ENSP foram importantes para obter informações utilizadas nas análises, desde o organograma institucional, até resultados alcançados pela unidade nos últimos anos. Não foram utilizados os relatórios dos anos de 2019 e 2020, uma vez que não estão ainda disponíveis. O atual regimento interno da ENSP, por sua vez, foi importante para subsidiar as análises relacionadas à configuração organizacional da ENSP, na teoria de Mintzberg (1995). No caso do relatório final do planejamento da direção da ENSP 2018-2020, a consulta ao mesmo foi importante para analisar a metodologia aplicada e os seus resultados.

Em relação aos documentos finais dos congressos internos da Fiocruz, a consulta permitiu uma análise histórica metodológica, com vista a subsidiar as discussões acerca da forma de alinhamento existente hoje entre as ações da ENSP e da Fiocruz, e das possibilidades de aprimoramento deste alinhamento, que se apresenta como um dos objetivos intrínsecos a este trabalho, ao buscar ampliar o papel estratégico do planejamento da ENSP.

### **5.2.3 Entrevista Semi-estruturada**

Para a realização das entrevistas foi necessário a submissão do protocolo do projeto ao CEP, tendo sido preciso também uma emenda para realizar alterações. Num primeiro momento a opção era por realizar um grupo focal, em um encontro apenas, porém a dificuldade em obter uma agenda comum a todos os participantes do grupo focal, ensejou a mudança de instrumento para as entrevistas semiestruturadas individuais, de forma que não impactasse no tempo para

conclusão da dissertação. Dessa forma, embora o material resultante para análise tenha ficado maior, foi possível iniciar logo esta etapa, e as análises e conclusões subsequentes.

Foram realizadas entrevistas com seis chefes de departamento e centro da ENSP, conforme roteiro constante do Anexo I, acerca do processo de planejamento e das estratégias institucionais. A escolha dos chefes de departamento da ENSP se deu em razão dos seguintes aspectos: estarem nestas subunidades os profissionais especializados, que formam o núcleo operacional, a parte mais importante da unidade em se tratando de uma burocracia profissional; o fato das subunidades e de seus profissionais gozarem de grande autonomia na definição das suas ações e das estratégias adotadas, levando a uma fragmentação ou inexistência de planejamento; as subunidades não terem participado da iniciativa de planejamento estratégico realizada pela direção da ENSP, que pretendia incluir toda a unidade; os chefes de departamento serem profissionais da área finalística que possuem uma visão privilegiada, primeiro por terem a vivência do ponto de vista dos profissionais, e como líderes da subunidade, além de serem membros do CD, que permite uma visão a nível ENSP. Assim tais profissionais, em tese, tiveram condições de opinar sobre estratégia e planejamento a partir destas três perspectivas que entrelaçam o papel de gestão às atividades finalísticas da unidade. Acrescenta-se, como critério de escolha, a legitimidade conferida a essas pessoas, eleitas por seus pares, para opinar nas questões que envolvem a subunidade e a unidade como um todo.

O objetivo das entrevistas foi captar a percepção dos participantes sobre o planejamento na ENSP, a forma como é realizado hoje, do ponto de vista institucional, das suas subunidades e de outras instâncias colegiadas, e o alinhamento estratégico com a Fiocruz. Foram levantados aspectos conceituais estratégicos do planejamento e relacionados a características da organização ENSP, de acordo com os aspectos conceituais e contextuais deste trabalho, com o objetivo de entender se eles são incorporados ao planejamento e como isso ocorre.

No decorrer da entrevista, foi necessário um esforço, de forma sutil, para evitar que as respostas enveredassem com muita frequência para questões relacionadas ao contexto da pandemia e de como esse contexto afetou as ações de planejamento dentro das subunidades ou da ENSP. Por conta dessa questão, houve um aproveitamento maior das entrevistas com aqueles chefes de departamento que estavam há mais de um ciclo no cargo, ou que já haviam sido chefes ou coordenadores das subunidades em outros momentos.

Em razão da existência hoje de um elevado número de subunidades finalísticas na ENSP (doze), optou-se pela seleção dos chefes de seis subunidades para as entrevistas, de forma a não comprometer o prazo para conclusão da pesquisa. Para alcançar a maior representatividade e abrangência possível, foi adotado um critério de escolha no qual foram convidados os seis

Departamentos/Centros com maior número de servidores hoje. Entretanto, em razão de alguns convites não terem sido respondidos, foram convidados os chefes nas subunidades subsequentes nessa lista de maior número de servidores, preservando a grande representatividade almejada.

A entrevista semiestruturada teve como finalidade ser um instrumento para responder às questões norteadoras desta pesquisa, à luz dos aspectos conceituais, e dos aspectos inerentes ao planejamento na Fiocruz e na ENSP, através dos quais foram extraídas as bases para formulação das perguntas. O roteiro foi baseado em alguns aspectos conceituais e contextuais explorados no capítulo 4, tais como: a identidade organizacional; a matriz Swot; as competências internas da organização; a escola do aprendizado das estratégias; o planejamento e as estratégias em organizações profissionais; o planejamento e estratégias em institutos de pesquisa; e o planejamento na Fiocruz e na ENSP.

As entrevistas foram realizadas em ambiente virtual. O benefício relacionado à colaboração dos participantes nesta pesquisa, que se configura como um benefício indireto, foi o de, através da sua percepção e experiência na Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, contribuir na contextualização para proposições de diretrizes que possam potencializar o papel estratégico do planejamento na instituição.

#### **5.2.4 Tratamento e análise dos dados coletados**

Para o tratamento e análise dos dados coletados na pesquisa documental e nas entrevistas foram utilizados elementos da técnica da análise de conteúdo. A primeira etapa foi a de pré análise, ou de organização dos dados, onde foram definidos quais dados, dentre os coletados, seriam úteis e, portanto, aproveitados na pesquisa.

A segunda etapa foi a de codificação em que foram selecionados temas relevantes para o estudo que surgiram nos textos e dados coletados, tendo sido identificado um número grande de temas, correspondentes às unidades de registro. Foi posteriormente realizada a seleção das unidades de contexto em que aqueles registros estavam inseridos, de forma a permitir a diferenciação de significado em que os temas emergiram.

Posteriormente foi realizada a categorização dos dados, pelo critério semântico, em que os dados foram agrupados de acordo com as suas características comuns, chegando a seis categorias:

1. Modelo de governança e planejamento na ENSP
2. Alinhamento estratégico ENSP-Fiocruz

3. Iniciativas de planejamento de caráter estratégico na ENSP
4. Desvios do planejamento na ENSP
5. Elementos estratégicos no planejamento na ENSP
6. Instrumentos formais de planejamento na ENSP

Por fim foi realizada, a última etapa, das inferências, aonde se analisou o conteúdo obtido na pesquisa, à luz dos aspectos contextuais e conceituais do trabalho, buscando a correlação entre eles. Segundo Bardin (2016), na análise de conteúdo as inferências devem responder as causas ou aos efeitos do problema pesquisado, tendo essa pesquisa pretendido responder como ocorre o planejamento na ENSP hoje, quais são as oportunidades de melhoria do processo de planejamento e quais diretrizes podem tornar esse processo mais estratégico.

#### **5.2.5. Considerações Éticas**

O projeto foi aprovado no Comitê de Ética em Pesquisa (CEP/ENSP) sob o número do Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE) número 48882821.8.0000.5240 e todos os entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE).

## 6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

### 6.1 MODELO DE GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO NA ENSP

A ENSP é uma das 16 unidades técnico científicas existentes na Fiocruz hoje e possui uma atuação muito diversa. Apesar de, pela sua denominação, ter como principal identidade o ensino, a ENSP também atua em pesquisa e desenvolvimento tecnológico, possui serviços laboratoriais e ambulatoriais, além de atuar na comunicação em saúde. O ensino e a pesquisa estão intrinsecamente associados na unidade e também os serviços de laboratório e ambulatório estão, em tese, sempre condicionados pela existência de relação com o ensino e/ou a pesquisa. As linhas de pesquisa da ENSP são em maioria de natureza social, mas também há pesquisa de natureza biológica. Independente do campo em que a ENSP atua e da inter-relação entre estes campos, é importante frisar que gerar conhecimento para o SUS é a grande missão e finalidade institucional.

A ENSP possui uma grande importância para o Sistema nacional de inovação em saúde (SNIS), contribuindo para a expressiva base de capacitações científicas existentes no país na área da saúde, por meio de um número expressivo de pesquisadores doutores e de publicações. De acordo com dados da Vice Direção de Pesquisa e Inovação da ENSP, ao final de 2019, a ENSP possuía um total de 176 servidores doutores atuando na área de pesquisa, com uma publicação anual média de 1,71 artigos, sendo todos eles publicados em revistas indexadas. Existem hoje 70 grupos de pesquisa ativos na unidade, atuando em 61 linhas de pesquisa, divididas pelas grandes áreas de pesquisa: saúde pública; saúde pública e meio ambiente; epidemiologia em saúde pública; e bioética, ética aplicada e saúde coletiva. (Portal ENSP).

Nas modalidades de *lato sensu* e qualificação profissional, a ENSP conta hoje com 21 cursos presenciais e 19 na modalidade educação a distância (EAD), tendo formado nos últimos 10 anos, mais de 6.500 profissionais em na modalidade presencial e mais de 70.000 em EAD. Destes, alguns cursos são de oferta regular e outros são organizados no âmbito de programas de cooperação e em parcerias com o Ministério da Saúde, Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde e outros órgãos e instituições (Portal ENSP).

Além da Infraestrutura científica, também a existência de infraestrutura tecnológica contribui para o SNIS, através da existência de laboratórios de pesquisa e diagnóstico. A ENSP possui 16 laboratórios, sendo um de Nível de Biossegurança 3 (NB 3), distribuídos pelas áreas de: Análises Clínicas; Bacteriologia; Ciências Biológicas; Saneamento e Saúde Ambiental; Toxicologia; Endemias; e Saúde do Trabalhador (Portal ENSP).

Na área de assistência à saúde, a ENSP possui três Centros que desenvolvem atividades ambulatoriais, em articulação com o ensino, pesquisa e desenvolvimento tecnológico na unidade, sendo um voltado para a população do território de Manguinhos, vizinho à Fiocruz, outro para a saúde do trabalhador, e por último um ambulatório que é referência terciária (serviços de atenção especializados de alta complexidade) para tratamento de pacientes portadores de tuberculose multirresistente, casos mais graves da doença e de outras microbacterioses, e integra um centro de referência nacional do SUS para tuberculose e outras pneumopatias.

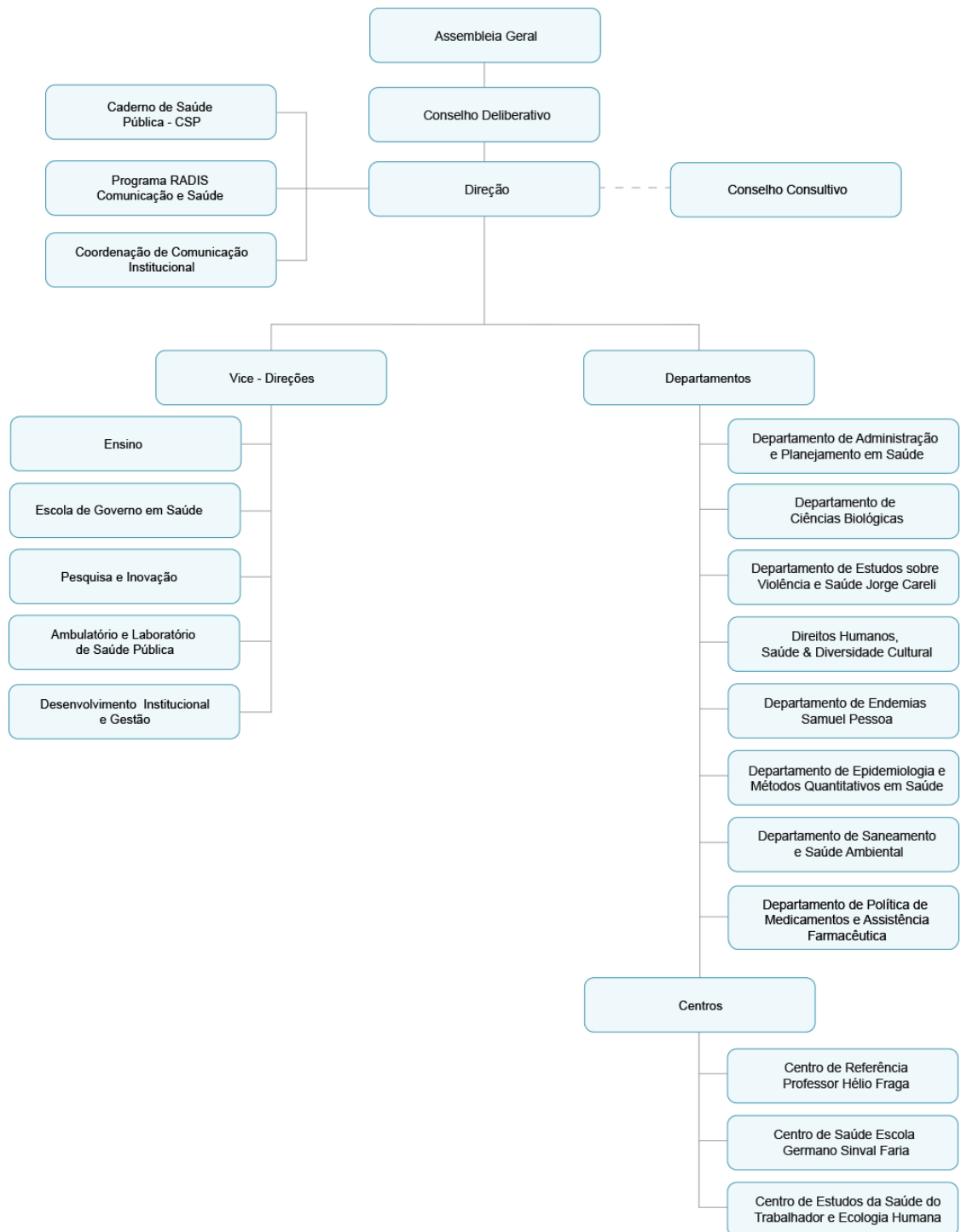
Na área de comunicação, a ENSP é responsável pela editoração, publicação de dois periódicos de grande relevância para a saúde pública, o “Cadernos de Saúde Pública” e a revista RADIS, sendo esta última uma revista até hoje impressa e distribuída em todos os municípios brasileiros.

Para melhor compreender o planejamento e a formação de estratégias na ENSP, e suas oportunidades de melhorias, é fundamental olhar para a estrutura, configuração organizacional e o modelo de governança da instituição. A ENSP possui hoje, conforme aprovado no mais recente regimento da casa, em 2015, a seguinte estrutura, definida pelo organograma da Figura 6.

Basicamente, a ENSP é formada hoje pelos seguintes órgãos executivos: A direção, que possui alguns órgãos de apoio ligados diretamente a ela; as cinco vices direções, por campo de atuação (ensino, pesquisa, ambulatório e laboratório, cooperação e gestão); e os departamentos e centros, que constituem órgãos finalísticos da instituição, definidos cada qual por áreas da saúde, e que podem desenvolver ações de pesquisa, ensino e assistência. Há dois órgãos deliberativos muito importantes na instituição, o Conselho deliberativo, que funciona de forma regular e no organograma situa-se acima da direção, e como instância máxima de deliberação a Assembleia Geral, que é aberta a todos os servidores da casa e convocada ocasionalmente para temas de especial relevância. O Conselho deliberativo é formado pelo diretor e chefes dos departamentos e centros e de três representantes dos servidores, sendo um da classe dos professores, um dos pesquisadores e um dos profissionais que atuam na gestão, além de um representante dos estudantes, todos com direito a voz e voto, além dos vice-diretores, com direito a voz apenas. Há ainda um conselho consultivo ligado a direção.



**Figura 6: Organograma da ENSP**



Fonte: Portal ENSP.

Além desta estrutura, há uma série de outros órgãos colegiados no âmbito das Vices direções, tendo sido dez deles formalizados no último regimento interno, dos quais cinco ligados ao ensino, mais um ligado à cada uma das Vice direções, além do colégio de doutores. Acrescenta-se a essas instâncias os conselhos deliberativos departamentais. Por fim, cabe destacar que tanto o diretor, quanto os chefes de departamento e os três representantes dos

servidores são eleitos diretamente pelos servidores e, na eleição para a direção, também pelos alunos matriculados na ENSP.

A descrição acima tem como objetivo demonstrar a complexidade do modelo de governança institucional, composto por um número expressivo de instâncias colegiadas, o que confere ao modelo de gestão institucional um caráter fortemente democrático e participativo, aonde as decisões mais importantes são quase sempre pactuadas pelos representantes dos servidores e alunos.

A explanação acerca do funcionamento da ENSP pode ser mais facilmente assimilada à luz da tipologia de Mintzberg (1995), segundo a qual cinco configurações organizacionais básicas são consideradas na estruturação de organizações que conseguem ser eficazes.

No entanto, antes de analisar a configuração organizacional da ENSP, é importante passarmos rapidamente pela análise da configuração organizacional da Fiocruz, de forma a compreender de forma mais clara alguns aspectos da relação institucional entre a Fiocruz e a ENSP, em especial o papel que a ENSP desempenha como parte do conglomerado Fiocruz, e que servirão de subsídios para análises posteriores.

A configuração organizacional em que a Fiocruz melhor se encaixa, dentro da tipologia de Mintzberg, é da estrutura divisionalizada, na qual a Fiocruz é o escritório central, e as unidades técnico-científicas, entre elas a ENSP, representam as divisões, estruturas para as quais são delegadas uma estrutura própria e poder decisório, e que são consideradas semiautônomas. A autonomia relativa se dá pelo fato que embora as divisões possuam seu próprio núcleo operacional voltados para a natureza das suas atividades, suas vices-direções por campo de atuação, e tenham poder para tomar suas próprias decisões, elas sofrem influência do escritório central na alocação de recursos, no monitoramento por sistemas de controle de desempenho, além de se servirem de alguns importantes serviços de apoio do escritório central, como por exemplo procuradoria, ouvidoria, auditoria, comunicação institucional e infraestrutura. O sistema de controle de desempenho se materializa basicamente pela gestão dos indicadores institucionais, que refletem inclusive em gratificação que os servidores da Fiocruz recebem, e na prestação de contas das metas pactuadas no SAGE. O mecanismo de coordenação preferencial na Fiocruz, portanto, consiste na padronização dos resultados.

Entretanto, é válido destacar que a Fiocruz não se apresenta como uma configuração “divisionalizada típica”, uma vez que nestas o controle de desempenho é mais rígido do que a forma como ocorre na Fiocruz. No caso da gestão do portfólio, a autonomia é grande por parte das unidades técnico-científicas. Outro ponto que difere a Fiocruz das estruturas divisionalizadas mais comuns é o fato de o escritório central não nomear os diretores das

divisões, que são eleitos pelo conjunto de servidores destas. Pode assim ser considerada a Fiocruz, como aludido pelo próprio Mintzberg (ibid), como uma configuração variante da divisionalizada.

A ENSP por sua vez, dentro da tipologia de Mintzberg (1995), possui a configuração mais próxima de uma Burocracia Profissional. A parte componente chave desse tipo de configuração, e da ENSP, é o núcleo operacional, pelo seu grande tamanho e por estar basicamente ali o poder decisório. A natureza do trabalho dos professores, pesquisadores e dos profissionais de saúde que prestam assistência nos centros, pressupõe alta especialização e grande autonomia para decidir como proceder e para escolher quais caminhos percorrer, como na definição das linhas e objetos de pesquisa, dos conteúdos e métodos pedagógicos, e dos procedimentos assistenciais a serem realizados nos pacientes. A influência que mais incide sobre o núcleo operacional é externa, e advém da academia, dos conselhos profissionais da área da saúde etc.

Um aspecto que também favorece a autonomia do núcleo operacional é o modelo de financiamento institucional. Embora a maior parte do orçamento da ENSP hoje seja advinda do orçamento da Fiocruz, uma parcela dos recursos que suportam as ações da unidade tem origem em fontes externas a instituição, como agências de fomento, fundações de amparo à pesquisa, e de fundos federais ou estaduais.

É importante observar que alguns desses financiamentos externos ocorrem a partir de editais temáticos, em que pesquisadores concorrem ao recurso com maior liberdade na proposição dos objetos específicos de pesquisa. Em outros casos, no nível local, os objetos são mais delimitados em função de necessidades locais elencadas pela comunidade científica local ou pelas Secretaria Estadual ou Municipal de Saúde. Por fim, o objeto pode ser mais específico, quando há uma contratação direta para demandas diversas, inclusive emergências de saúde pública (Tenório et al., 2017). Sendo assim, a autonomia do profissional se torna relativa, seja porque os objetos de pesquisa são às vezes bastante delimitados às necessidades locais, ou levemente delimitados por uma temática, estando na prática o profissional livre apenas de um direcionamento estratégico da instituição a que ele pertence.

O mecanismo de coordenação principal da ENSP é a padronização das habilidades. A natureza complexa e autônoma do trabalho e a decorrente dificuldade de recorrer a mecanismos como a padronização do processo de trabalho ou dos resultados do trabalho, acaba por constituir a padronização das habilidades como o mecanismo preferencial de coordenação.

Tal processo de padronização pode ser verificado nos processos seletivos da unidade, com um elevado grau de exigência acadêmica e profissional, incluindo prova de títulos, e para

alguns cargos apresentação de projeto de atuação profissional e defesa de memorial, assim como na grande especificidade contida nas descrições dos cargos de pesquisador e tecnologista nos editais de concursos públicos para ingresso no quadro de servidores da instituição. A formação acadêmica também é oferecida pela própria instituição, que é referência em formação em saúde pública no país, e tem grande adesão dos servidores em seus cursos de pós-graduação, além de ser estimulada pela FIOCRUZ no plano de carreiras da instituição, com benefícios remuneratórios em contrapartida. Outro aspecto importante da padronização das habilidades presente na instituição é a constante atualização dos profissionais, frequentando congressos, conferências e publicando artigos, o que pressupõe a ampla leitura de periódicos atuais na área de atuação, assim como na atualização frequente dos cursos de pós-graduação.

A partir destas análises, conclui-se que a ENSP pode ser classificada como uma típica Burocracia Profissional, na tipologia concebida por Mintzberg (1995), que inclusive cita como exemplo de organizações que funcionam com essa configuração os centros de pesquisa, universidades e hospitais. Se por um lado a ENSP não corresponde de forma exata a nenhum desses três tipos de instituição citadas, ela compreende, dentro da sua complexidade peculiar, basicamente atividades que neste tipo de instituições são desempenhadas.

Em consonância com a afirmação de Mintzberg (ibid) que a tecnoestrutura e a gerência de linha intermediária não são altamente elaboradas na organização profissional e pouco podem fazer para coordenar o trabalho profissional, nas subunidades da ENSP a autonomia dos profissionais aparece como um elemento crítico a dificultar o planejamento, o que se reflete em respostas nas entrevistas quando há questionamentos sobre a forma de planejar. As respostas recaem em iniciativas relacionadas à gestão departamental de um modo geral, sem a menção de serem resultantes de um processo de planejamento, com finalidade de olhar para o futuro, definir objetivos, metas ou algo do tipo.

São mencionadas diretamente por alguns entrevistados as suas limitações na gestão dos profissionais e conseqüentemente na capacidade de fazer planejamento dentro das subunidades, o que inclusive é encarado de forma muito natural em alguns casos, mostrando ser algo cultural na organização. Segundo Mintzberg e Quinn (2007), como as burocracias profissionais são muito descentralizadas, os profissionais não apenas controlam seu próprio trabalho como também exercem controle coletivo sobre as decisões que os afetam, em parte, ao garantir que postos administrativos importantes sejam ocupados por pessoas que defendam seus interesses, incluindo o respeito à sua autonomia. Considerando que na ENSP os postos chave, como o de chefe de subunidades e o diretor, são eleitos, essa sintonia não é difícil de alcançar.

O pesquisador, ele é muito livre para planejar o que ele vai fazer, as pesquisas que ele vai fazer, o momento que ele vai fazer (E6).

(...) a gente não tem uma hierarquia institucional, não é uma empresa onde o chefe é o chefe, que manda embora que define as coisas. Chefe de departamento na realidade é um síndico entende? Onde ele apaga o fogo que está ali, onde ele tenta resolver problemas, mediar algumas coisas. Ele não tem poder nenhum. Nem ascendência sobre nenhum pesquisador (...) você só tenta resolver os problemas para que aquilo siga o seu curso melhor (E4).

Entretanto há casos em que é demonstrado um certo incomodo com o que pode ser considerado uma liberdade excessiva, que extrapola por exemplo uma coerência mínima com a temática das subunidades por parte dos profissionais.

Que a liberdade é importante, a gente precisa ter a liberdade. Mas aí nós vamos chegar no planejamento, porque você tem que ter uma linha né, que seria o planejamento, para você seguir. Porque se você andar só na tua liberdade (...) Você tem que ter o compromisso, de seguir o que a escola tem como responsabilidade, de seguir a temática. Você não pode ter uma pessoa lá que vai querer fazer uma outra coisa totalmente diferente, aí teria que estar em outro departamento, outro lugar... Outro dia eu soube que tem pesquisadores de outro departamento trabalhando na nossa temática, que não é a deles. Nós procuramos seguir a temática do nosso departamento, quando precisamos de alguma coisa relacionada a outro tema, nós procuramos alguém do outro departamento, daquele tema para colaborar. O problema é que tem departamento que quer ser ENSP, o departamento sozinho quer fazer tudo o que a ENSP faz (E2).

No entanto, a partir das entrevistas, também foi possível captar um olhar de grande importância para análise do planejamento da ENSP, envolvendo a questão da autonomia dos profissionais. A visão de Mintzberg (ibid) de que o modelo de burocracia profissional oferece aos seus profissionais o melhor dos dois mundos, ao lhe dar a oportunidade de fazer parte de uma organização e, ao mesmo tempo, o poder e a liberdade para atender aos clientes à sua própria maneira, sem nenhuma coordenação próxima, é contraposta pelo comentário de um dos entrevistados, ao afirmar que algumas pessoas se ressentem de um maior direcionamento institucional, na forma de demandas específicas. O relato mostra que nem sempre há uma satisfação do profissional com a sua autonomia nesse tipo de organização, e complementa criticando a ausência dessas demandas na Fiocruz e na ENSP.

(...) Isso é uma outra questão que eu vejo na Fiocruz que é complexa que é: fora aula, cada um faz praticamente o que quer. Eu tive agora um pedido para desenhar um projeto que eu fiz com um colega do meu departamento. Ele falou assim, sabe que eu estou gostando disso? Eu falei não. O que que está gostando? É porque foi uma demanda institucional. Eu sinto falta disso. (...) Eu tenho uma amiga que saiu da Fiocruz, uma grande pesquisadora do meu departamento ela falava assim: a gente não tem demandas institucionais. De chegar e falar: você vai organizar um curso, tem 300 mil aqui para você organizar. Tem isso, mas não chega para todo mundo. Eu não estou falando só de recurso não, mas sim de um projeto de instituição de pesquisa. Chegar e falar, o fulano, você vai ter seu tempo para você fazer suas pesquisas, mas eu gostaria que você fizesse isso daqui institucionalmente. Eu posso fazer o que eu quiser. Eu posso fazer o que eu quiser! E posso não atender as demandas institucionais. Não me refiro a todo mundo, por exemplo o cara no centro de saúde ele tem demanda

institucional, ele tem que atender o paciente, mas muita gente na ENSP não tem. Mas eu não vejo essa integração entre demandas institucionais hoje, às vezes elas acontecem, mas acho que é só para um grupo específico entende? (E4)

A ideia de equilíbrio entre demanda institucional e autonomia vai ao encontro do que Gadelha e Quental (2000) apontaram ao dizer que o processo de planejamento nas instituições de ciência e tecnologia deve conciliar a orientação das atividades para determinadas áreas e a existência de um ambiente propício à exploração e à criatividade, de forma a garantir a incorporação de demandas sociais às ações institucionais.

Além de contestar a máxima de Mintzberg e Quinn (2007) da satisfação total dos profissionais com a autonomia e que isso gera motivação e produtividade no trabalho, como o autor preconizou, é apontado que esse desequilíbrio entre a autonomia e o direcionamento institucional, pode levar não apenas a insatisfação, mas também a um comprometimento baixo com os resultados da organização, ao que Dussault (1992) chamou de efeitos não desejados da autonomia profissional. Ressalta-se que tais desvios não seriam possíveis em todos os casos, a exemplo de serviços de saúde que são prestados na instituição em que demandas se apresentam de forma mais direta e exigindo respostas imediatas. É citado ainda que demandas institucionais existem, porém elas são direcionadas apenas a determinados grupos e profissionais, o que sugere uma influência política nesse processo.

É importante também observar que a autonomia dos profissionais em instituições de pesquisa como a ENSP e a Fiocruz se torna relativa, a partir do momento em que muitos deles buscam financiamento externo que estão condicionados a um direcionamento para determinadas temáticas e objetos de pesquisa, além de outras formas de direcionamento acadêmico. Segundo Gadelha e Quental (2000), os pesquisadores prezam pela sua autonomia, e a associam diretamente a qualidade do seu trabalho, mas ela acaba se mostrando relativa por conta do sistema de influência a qual o profissional se submete, advindo das revistas indexadas, congressos, das agências de fomento e das políticas públicas implementadas em um determinado momento.

## 6.2. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ENSP-FIOCRUZ

O planejamento e as deliberações estratégicas da Fiocruz nos seus congressos internos são considerados elementos indissociáveis para análise do planejamento e das estratégias da ENSP dentro da proposta deste trabalho. Tal associação decorre, primeiro, do fato de a ENSP ser parte constituinte da Fiocruz, uma de suas maiores unidades e participante, na proporção

dessa grandeza, das construções do congresso interno. Além disso, o fato de não possuir um instrumento formal próprio de deliberações estratégicas ou planejamento estratégico, transfere naturalmente qualquer análise formal de alinhamento estratégico do planejamento da ENSP para as estratégias da Fiocruz.

Diante da análise dos documentos recentes do congresso interno pode-se observar que, nos V e VI congresso, foram desenhadas estratégias de forma bastante prescritiva, com definição de objetivos, produtos e até mesmo indicadores, metas e responsáveis, como no caso do V congresso. Elementos metodológicos característicos das escolas prescritivas da estratégia foram utilizados nestas edições, a exemplo de modelo da análise *swot*, dos pontos fortes, fracos, oportunidades e ameaças utilizado no VI congresso. Nas duas edições mais recentes, entretanto, as deliberações estratégicas do congresso se tornaram gradualmente mais descritivas. No VII congresso, com o desenho de mapa estratégico e descrição dos eixos finalísticos e processos internos da instituição, e sendo repetidos os resultados para a sociedade descritos no congresso anterior. Em relação aos eixos finalísticos foram definidas nesta edição apenas as visões de futuro, enquanto que objetivos ficaram limitados à gestão da organização. Já no VIII congresso o modelo se torna ainda mais descritivo e amplo com a definição somente das teses e suas diretrizes correspondentes.

Tal modelo mais abrangente e descritivo dos últimos congressos acentua a ausência das etapas de desdobramento das deliberações em planos mais concretos. A formação de estratégias da Fiocruz nos últimos dois congressos, especialmente no último, se identifica com o que Mintzberg e Watters (1985) chamaram de estratégias guarda-chuva, que consistem em estratégias originadas em restrições, com a liderança definindo os limites e os alvos estratégicos para que outros agentes respondam de acordo com suas experiências e preferências. Cabe apenas ressaltar que no caso da Fiocruz os alvos estratégicos são definidos em processo coletivo, por consenso, ainda que tenha como ponto de partida um documento elaborado pelo escritório central. São lideranças construindo os alvos estratégicos, porém não autoridades formais, e sim líderes escolhidos em um processo democrático específico para essa construção coletiva. Também pode-se observar que as diretrizes alternam entre um caráter mais diretivo, se aproximando de um objetivo, e mais abrangente, que necessitaria se decompor em objetivos estratégicos.

O IX congresso interno já foi iniciado, tendo sido definida a manutenção do formato de teses e diretrizes, onde as estratégias são formadas de maneira mais ampla e descritiva, reforçando mais uma vez a necessidade de etapas posteriores de decomposição em objetivos mais concretos, para darem forma às estratégias. No guia de planejamento da Fiocruz 2022, foi

mencionado, após o término do Congresso Interno, haverá um desdobramento das teses e diretrizes pelo Coletivo de Gestores e em Planos Estratégicos das Unidades, a exemplo de outros congressos que previram no seu documento final alguma etapa de detalhamento maior dos seus resultados, sem que, no entanto, estas etapas tenham ocorrido.

O alinhamento estratégico entre a ENSP e a Fiocruz pode ser verificado através das iniciativas do SAGE relacionadas ou não às teses e diretrizes do último Congresso Interno nos últimos três anos (2019, 2020 e 2021). As iniciativas em questões são as cadastradas nos planos anuais da ENSP, ou seja, no planejamento de curto prazo, em razão da ausência de um planejamento de médio ou longo prazo na unidade.

A ideia inicial da coleta de dados sobre o alinhamento estratégico era contemplar o período de 2018 a 2020, porém em razão da observância que não havia nenhum registro de alinhamento no ano de 2018, este foi substituído pelo ano de 2021, ressaltando que o registro de alinhamento ocorre somente na fase de planejamento das iniciativas e independe do seu andamento e conclusão, não havendo problemas em incluir os dados do ano corrente.

Durante a coleta dos dados foi necessário um ajuste para evitar distorções nos números finais, a partir das exclusões do universo de iniciativas analisadas aquelas que representam operações rotineiras de gestão, ou aquelas cadastradas no SAGE apenas para permitir o registro de uma determinada despesa. Neste segundo caso, cabe esclarecer que é um expediente comum criar uma iniciativa para registro de despesas, quando não é viável o rateio desta despesa entre as diversas iniciativas as quais atende. É o caso por exemplo das despesas relativas a terceirização. Foram, portanto, consideradas apenas as iniciativas capazes de gerar algum produto, o que torna possível seu alinhamento no momento do cadastro.

Após a consulta aos relatórios, os dados (iniciativas) foram agrupados por ações orçamentárias. Embora o campo “área de atuação” seja em tese o mais apropriado para definir a natureza das iniciativas, uma análise dos dados mostrou diversas inconsistências no preenchimento deste campo, enquanto se observou que o campo “ações orçamentárias” é utilizado de forma mais coerente com a real natureza das iniciativas. Com os dados agrupados, foi realizada a análise percentual de alinhamento das iniciativas às teses e diretrizes e somente às teses, restando por fim as iniciativas sem alinhamento.

A totalidade das iniciativas registradas no sistema nesses últimos três anos, seu agrupamento por área de atuação e a proporção de alinhamento às teses e diretrizes da Fiocruz podem ser visualizadas no Quadro 6.



**Quadro 6: Alinhamento Estratégico das iniciativas ENSP 2019-2021**

<b>Ação Orçamentária</b>	<b>Nº de Iniciativas</b>	<b>Alinhada à Tese e Diretriz</b>	<b>Alinhada à Tese apenas</b>	<b>Sem alinhamento</b>
<b>Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação em Saúde</b>	<b>671</b>	<b>51,1%</b>	<b>6,4%</b>	<b>42,5%</b>
<b>Educação e Formação em Saúde</b>	<b>202</b>	<b>47,0%</b>	<b>2,0%</b>	<b>51,0%</b>
<b>Comunicação e Informações para a Educação em Saúde e em Ciência e Tecnologia</b>	<b>52</b>	<b>42,3%</b>	<b>9,6%</b>	<b>48,1%</b>
<b>Manutenção de Serviço Laboratorial de Referência para o Controle de Doenças</b>	<b>19</b>	<b>78,9%</b>	<b>0%</b>	<b>21,1%</b>
<b>Modernização de Unidades de Saúde da Fiocruz</b>	<b>16</b>	<b>50%</b>	<b>6,3%</b>	<b>43,8%</b>
<b>Atenção de Referência e Pesquisa Clínica em Patologias de Alta Complexidade da Mulher, da Criança e do Adolescente e em Doenças Infeciosas</b>	<b>15</b>	<b>73,3%</b>	<b>0%</b>	<b>26,7%</b>
<b>Administração da Unidade-Custeio</b>	<b>8</b>	<b>25%</b>	<b>0%</b>	<b>75%</b>
<b>Cooperação Técnica Nacional e Internacional em Ciência e Tecnologia em Saúde</b>	<b>8</b>	<b>25%</b>	<b>25%</b>	<b>50%</b>
<b>Análise da Qualidade de Produtos e Insumos de Saúde</b>	<b>5</b>	<b>40%</b>	<b>0%</b>	<b>60%</b>
<b>Fortalecimento do Sistema Nacional de Vigilância em Saúde</b>	<b>4</b>	<b>75%</b>	<b>0%</b>	<b>25%</b>
<b>Enfrentamento da Emergência de Saúde Pública de Importância</b>	<b>4</b>	<b>75%</b>	<b>0%</b>	<b>25%</b>

<b>Internacional Decorrente do Coronavirus</b>				
<b>Adequação de Plataformas para Desenvolvimento Tecnológico em Saúde</b>	<b>3</b>	<b>100%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
<b>Preservação do patrimônio histórico e cultural de ciência e da saúde na Fiocruz</b>	<b>2</b>	<b>50%</b>	<b>0%</b>	<b>50%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1010</b>	<b>50,6%</b>	<b>5,4%</b>	<b>44,0%</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do SAGE

Pode-se perceber que somente pouco mais da metade (50,6%) das iniciativas se mostraram alinhadas com as teses e diretrizes institucionais e 5,4% somente às teses, restando ainda o percentual de 44% das iniciativas sem registro de alinhamento. O percentual de iniciativas sem alinhamento se mostrou muito elevado, especialmente se considerarmos que este modelo de direcionamento institucional utilizado no último congresso interno, através de teses e diretrizes, é extremamente abrangente, tendo sido estabelecido nada menos que 169 diretrizes ligadas às grandes áreas de atuação da Fiocruz.

Outra informação importante a ser observada é que, dentre as ações orçamentárias com número de iniciativas significativo, o maior índice de iniciativas sem alinhamento se deu justamente na ação “Educação e formação em Saúde”, o que chama a atenção por se tratar de uma instituição que tem como principal identidade a área da educação e formação em saúde.

O baixo percentual de alinhamento nos registros do SAGE pode refletir tanto um baixo alinhamento em si, quanto uma baixa relevância atribuída ao ato de registrar o alinhamento no sistema. De uma forma ou de outra o resultado sugere uma baixa compatibilidade das iniciativas com os direcionadores estratégicos da Fiocruz, ou desconhecimento das estratégias, ou ainda um simples desinteresse por essa relação ENSP e Fiocruz. Algumas respostas dos entrevistados reforçam essa percepção.

Não é porque o alinhamento não exista. É porque existe um desconhecimento total. E em alguns casos não há alinhamento mesmo. (E3)

O número elevado de diretrizes e a grande abrangência de algumas delas também estimulam a prática de registrar o alinhamento de forma temática, buscando uma diretriz relacionada somente ao tema da iniciativa, sem que esteja a iniciativa ligada efetivamente ao significado daquela diretriz, tampouco contribua para alcançar os objetivos intrínsecos a mesma, o que é considerado por um dos entrevistados como uma forma desleixada de tratar o

planejamento. A ausência de um planejamento organizado na ENSP prejudica a percepção se há ou não um alinhamento e há também uma percepção de grande desconhecimento dos documentos finais do congresso interno por parte dos servidores da ENSP, conforme as falas abaixo:

Eu acho que eu posso responder essa questão de planejamento e alinhamento somente na questão temática. E ali a gente sempre procura esse alinhamento temático, agora o alinhamento em termos de planejamento propriamente dito, que aí não é do meu controle...essas ações que nós temos que planejar, como não tem esse planejamento todo arrumadinho, aí eu não vou saber te falar. Mas eu acho que isso é uma linha que a gente sempre segue, viu? Mas aí eu observo que tem pessoas na ENSP que desconhecem isso (E2).

E aí muitas vezes por nós desconhecermos o documento do congresso Interno como um todo, a gente pega o que mais se aproxima. Só que de fato isso não é planejamento, isso é você levar o planejamento nas coxas. Porque não há um domínio sobre os documentos estratégicos da própria Fiocruz. Eu estou fazendo agora um trabalho, por ter sentido falta do que ocorreu no último Congresso, eu estou fazendo literalmente, provocando as pessoas da unidade para elas lerem (E3).

Em alguns casos, pode observar pelas entrevistas que a percepção de alinhamento pode estar num nível ainda mais amplo do que no alinhamento temático, em relação apenas a missão institucional ou natureza da instituição:

Ninguém checa se o projeto está alinhado, se as metas estão alinhadas, não estão alinhadas. No fundo no fundo tudo é muito geral, tudo é muito amplo. As pessoas falam, vou dar aula, eu vou fazer pesquisa. Vou dar aula, vou fazer pesquisa. Pronto, está alinhado. (E4)

Um dos entrevistados enfatiza a importância do congresso interno e os acordos nele firmados, por ser o grande consenso da Fiocruz, assim como a importância de as deliberações do congresso estarem presente em todos os instrumentos de planejamento. Também chama a atenção para o fato que nem sempre o congresso é muito valorizado na instituição. As descrições nos documentos finais do congresso indicam que, quando o cenário externo é desfavorável, há uma ênfase maior nesse cenário externo e a metodologia do congresso alterna para um formato de reafirmação de valores e teses, como forma de se proteger e de se posicionar contra alguma ameaça, seja à ordem democrática, às instituições públicas, ao SUS, ou à ciência. Em momentos em que o ambiente externo se apresenta favorável, a instituição não se mobiliza com a mesma intensidade para discussões mais amplas sobre valores e teses institucionais, e isso permite que os documentos finais tragam aspectos mais técnicos, incluindo por vezes planos com maior decomposição, embora na prática essa decomposição não avance para etapas posteriores, definindo formas de implementação ou de monitoramento dos pactos institucionais.

A base da Fiocruz é uma base democrática porque tem um Congresso interno. É o Congresso interno que baliza, então isso é muito importante. Em alguns momentos a gente nem dá muito valor, não incorpora, mas tem momentos que é fundamental que a gente incorpore, porque é isso que nos protege, é isso que não nos dá uma certa

organicidade, essa coisa do conjunto. Então o Congresso interno para mim é realmente fundamental que conste em todos os instrumentos, para que todos valorizem o que a instituição de comum acordo fechou como consenso, afinal de contas esse momento do Congresso interno é o momento do grande consenso da Fiocruz (E1).

Nas entrevistas também há relatos de algumas iniciativas não alinhadas em relação ao último congresso interno, por uma dificuldade em identificar uma diretriz compatível, pelo entendimento que um determinado tema está ausente do documento, não obstante o elevado número de diretrizes elencadas. Isso reforça a importância da participação, que pode se dar da forma direta pelos delegados eleitos, ou indireta através de sugestões aos documentos que ficam disponíveis para essa finalidade, ou de articulação com os delegados da unidade, de forma a buscar a inclusão de temas considerados relevantes nos documentos finais.

Então a gente tem um distanciamento enorme do que a gente quer operacionalizar e colocar no planejamento anual, porque muitas vezes está desconectado do que está escrito no documento. Eu tenho minhas críticas ao oitavo Congresso interno porque eu sinto muita falta das nossas ações ali, quando a gente vai elaborar lá no SAGE o planejamento, a gente fica perdido (E3).

Das seis pessoas entrevistadas, apenas duas mencionaram perceber no seu departamento um alinhamento estratégico maior com as diretrizes da Fiocruz. Tal alinhamento se daria pelo fato de as pesquisas estarem em sintonia com as necessidades sociais e com as demandas da Fiocruz ou pela própria ação de registrar no SAGE as demandas e metas da subunidade. Embora essa visão seja minoritária no universo entrevistado, os relatos mostram então que o alinhamento estratégico entre a ENSP e a Fiocruz é visto por alguns chefes de subunidade como satisfatório, através dos instrumentos e processo de planejamento hoje existentes.

As próprias pesquisas que acontecem estão muito atentas também com as necessidades sociais e com as demandas da ENSP e da Fiocruz. Então, são pessoas muito comprometidas, digamos assim, com o seu papel institucional ENSP e Fiocruz. Eu acho que há uma sintonia, não vejo pessoas descoladas não, são pessoas integradas (E5).

Eu acho que existe um alinhamento sim. Quando nós registramos no SAGE aquilo que nós precisamos para tocar os nossos projetos, quando nós definimos as metas. Acho que isso já mostra o alinhamento (E6).

### 6.3. INICIATIVAS DE PLANEJAMENTO NA ENSP

Uma vez que a ENSP, apesar de previsto em seu regimento interno, não realiza um plano quadrienal, ou tampouco há outras iniciativas de planejamento formal integrado, uma das principais finalidades das entrevistas foi compreender as formas de fazer planejamento na ENSP, seja através de planos formais ou não. Assim como Mintzberg e Quinn (2007) menciona que “na burocracia profissional muitas estratégias aparecem sob controle direto dos profissionais, outras sob controle da administração central e outras ainda resultantes de um

processo coletivo complexo”, o planejamento é uma função que permeia ou pode permear toda a organização, não estando restrita a direção ou ao conselho deliberativo. Nem tampouco está necessariamente restrito a instrumentos amplos ou mesmo formalizados e tornados públicos.

Ao questionar os entrevistados sobre a existência ou não hoje ou num passado recente de instrumentos ou iniciativas formais de planejamento nos seus departamentos/centros, dos seis entrevistados, apenas um departamento citou ter conhecimento de iniciativas ocorridas na década de 90 e início dos anos 2000. Foi citado a realização de oficinas dentro do seu departamento para discutir o planejamento, com elaboração de planos e também iniciativas realizadas pelo seu departamento em outra subunidade da ENSP. Foi citado o “ENSP em movimento”, que, conforme o Portal ENSP, foi um trabalho iniciado em 2004, relacionado às ações de ensino de Escola de governo em Saúde (ESG/ENSP), e para o qual era utilizada a técnica Delphi. Segundo Castro e Rezende (2009), o método Delphi consiste em um método para validação de informações, muitas vezes previsões, baseadas em consenso por especialistas no tema em questão, realizado por meio de questionários e oficinas.

A gente tinha muito grupos de trabalho. Eu lembro que o “ENSP em movimento” aí a gente criava um grupo, não sei se você já ouviu falar do ENSP em movimento, que foi um movimento de pensar no planejamento (E1).

Todo mundo do departamento passou por esses processos de planejamento, não só nos exercícios dos cursos, mas também em algum momento ajudando no planejamento da unidade ou de uma outra subunidade (E1).

Eu já vivi no departamento um momento de a gente organizar grandes seminários. Isso é, de grande momento de se discutir a pesquisa, se planejar, de fazer parceria com outras instituições, ouvir outras experiências de professores de fora para a gente discutir a pesquisa, discutir o ensino no departamento e de fazer um plano. E concluir que está faltando esse conteúdo, que tem uma disciplina do lato não tem no stricto... Todo mundo participando (E1).

Nota-se no “ENSP em movimento” uma iniciativa ampla, no sentido de integrar alguns programas, porém voltada apenas para uma parte do ensino. Já em relação aos seminários, se referem a iniciativas no interior do departamento e também segmentadas por área, de ensino ou pesquisa. Na outra citação, o planejamento foi realizado em uma outra subunidade específica. Tais características fragmentadas do planejamento reforçam o modelo de burocracia profissional, descrito por Mintzberg (1995). Cabe destacar essa separação nas iniciativas de planejamento entre ensino e pesquisa, atividades que podem ser consideradas como intrinsecamente ligadas em uma unidade de um instituto de pesquisa que se destaca pelos seus cursos de pós-graduação *stricto sensu* e que vai ao encontro inclusive do que foi relatado também em uma das entrevistas: “(...) Pesquisa sem ensino não tem porque, e vice-versa” (E1).

Porém, é importante observar que, embora influenciadas pela fragmentação, na forma da segmentação ou departamentalização, são descritas iniciativas coletivas específicas para pensar estrategicamente o ensino ou a pesquisa, seja em um departamento ou na unidade, e em um dos casos uma subunidade inteira, com aprovação da em relação adesão e planos resultantes destes processos. Isso mostra um aspecto positivo, que iniciativas dessa natureza já tiveram lugar no âmbito das subunidades finalísticas em outros momentos, embora não possuíssem um caráter institucional, no sentido da sua amplitude e integração.

Apesar da preocupação em não deixar que o contexto da pandemia dominasse as respostas, foi a partir deste contexto que surgiu uma iniciativa citada por dois dos entrevistados, que participaram de um grupo criado no início da pandemia, como forma de lidar com essa nova realidade. O grupo era interdepartamental, composto por alguns chefes de subunidades, e incorporou um papel de planejamento ao discutir a princípio ações relacionadas à pandemia ou a seus impactos na escola, transbordando depois também para ações não relacionadas, a serem implementadas no curto ou médio prazo. A iniciativa é descrita nas falas seguintes:

Quando começou a pandemia, e a gente viu a escola muito voltada só para assistência, a gente criou um grupo do CD com alguns chefes de departamento (...) acabou o que que a gente uniu para tentar pensar e, formas de ajudar a ENSP (...) mas no final a gente não foi muito bem visto pelas Vice direções Acho que não entenderam nosso contexto, achavam que a gente estava querendo fazer o que eles deviam fazer. Mas a gente estava querendo ajudar. Porém, nós conseguimos fazer um número de revista, que era para ser interdepartamental, a gente também queria fazer seminário com discussões para valorizar as ações entre as subunidades. Então o grupo além de ter unido mais as subunidades, a gente apresentou no CD as nossas propostas, uma delas era a de captar um recurso para um edital de pesquisa, ideia que agora o novo diretor aproveitou. Eu entendo que a gente estava planejando para a escola, então se a gente tá pensando aqui em planejamento, a gente fez isso, planejou (E2).

E para os alunos a gente planejou uma jornada científica, que os próprios alunos iam organizar. E também planejamos uma disciplina de stricto sensu, que seria a organização da jornada. A outra proposta era fazer um livro com as experiências dos departamentos durante a pandemia, sobre a forma como nós enfrentamos. Algo para ficar pra história, que as pessoas vão ler daqui a cem anos, que nem nós fomos agora atrás das experiências de cem anos atrás, da gripe espanhola. A gente também estava pensando na ideia de a escola passar a ser interdepartamental (E2).

É nesse CD do qual eu estou participando, nós montamos um GT, um grupo de trabalho entre alguns chefes de departamento para pensar ações da covid. E esse GT foi fundamental para a gente criar um elo mais forte entre os departamentos, foi muito bacana. Atualmente a gente nem ter se reunido tanto, mas a gente pensou várias atividades que aconteceram (E5).

Nota-se que a iniciativa descrita acima não apenas representou uma espontânea forma de planejamento, como possuiu um caráter estratégico, visto que além de integração entre várias subunidades para pensar em ações descoladas da rotina para a unidade, discutiu até em termos de concepção da unidade, da sua estrutura hoje departamental. Pode-se observar também que a iniciativa surge por um anseio de utilidade durante o período mais crítico da pandemia, e pode-

se inferir assim por uma disponibilidade de tempo maior. Ou seja, uma vez que a atenção da unidade estava quase toda voltada para as ações de assistência, as subunidades que não possuem serviços assistenciais, e que estavam, portanto, menos demandadas pelas questões da pandemia, resolveram pensar formas de colaborar no enfrentamento e outras ações relacionadas a emergência sanitária. O que sugere que fortalecer a cultura de planejamento e pensamento estratégico passa por dedicar mais tempo para pensar coletivamente a instituição, se descolando das ações de rotina, como definiu Chandler (1962), ao definir a criação de estratégias como a iniciativa de traçar cursos de ação para a organização, diferenciadas das rotinas existentes.

Vale destacar também a menção que, embora tenha sido um grupo constituído com aprovação do CD, algumas discussões e propostas resultantes do grupo não teriam sido bem vistas por órgãos da direção. Como Mintzberg e Quinn (2007) definiram, o modelo de tomada de decisão na burocracia profissional pressupõe uma divisão, em que algumas decisões e funções são prerrogativas da administração, em uma espécie de acordo tácito, e o relato em questão sugere que algumas ações propostas foram interpretadas como quebra desse acordo.

Ao início da última gestão da ENSP 2017-2021, anterior à atual, surgiu a iniciativa de realização de um planejamento estratégico da ENSP. Naturalmente, a ideia era que a unidade estivesse representada por todos as suas subunidades. Entretanto, os departamentos e centros, justamente onde se situam na organização os responsáveis por executarem as atividades finalísticas com considerável autonomia, optaram por não participar desta iniciativa. Com isso, a direção realizou o planejamento com a participação das suas vices direções e das subunidades da área de comunicação, que são ligadas diretamente a direção.

A forma de realização deste planejamento envolveu um conjunto de metodologias, como pode ser visto no Quadro 7:

Quadro 7: Etapas do Planejamento da direção ENSP 2018-2020

<b>Revisitação da Identidade Organizacional</b>	Missão, visão e valores.
<b>Descrições das Ações das Subunidades</b>	Principais ações realizadas.
<b>Análise Estratégica</b>	Alinhamento com as diretrizes do VII congresso Interno e com os compromissos de campanha do diretor recém reeleito (elaborados por área de atuação).

<b>Objetivos</b>	Baseado no modelo das 4 ações (melhorar; criar; eliminar ou manter serviços)
<b>Plano de ação</b>	5W2H (planos com base nas 7 perguntas: O que? Quando? Quem? Aonde? Por quê? Como? Quanto custa?)
<b>Mapa Estratégico</b>	Define os objetivos de acordo com 4 perspectivas, derivadas do Balanced scorecard (BSC), de forma adaptada para a realidade da ENSP: Perspectiva do Cidadão-Usuário; perspectiva financeira-orçamentária; perspectiva interna e perspectiva de pessoas.

Fonte: Elaborado pelo autor

Do ponto de vista metodológico, o planejamento 2018-2020 ofereceu um método normativo e um caminho muito claro a seguir, partindo do nível macro institucional para os planos de ação detalhados, passando por uma análise estratégica a nível Fiocruz e os compromissos da nova gestão da ENSP, e da criação de objetivos para nortear os planos no nível tático/operacional.

Considerando a participação apenas da direção e seus órgãos, ou seja, de uma parte da organização que trabalha com aspectos mais relacionados à gestão das atividades finalísticas e por isso mais voltada para uma cultura de controle e resultados, a utilização de um método bastante normativo de planejamento, que se decompõe até as etapas mais operacionais, tende a uma maior aceitação. Já conjecturando a extensão desta metodologia também às áreas finalísticas propriamente ditas (departamentos e centros), onde efetivamente a organização se caracteriza como uma burocracia profissional, com predomínio da autonomia dos profissionais e um mínimo ou inexistente controle, pressupõe-se uma resistência maior a metodologias com alto teor normativo, a exemplo do que se observa nas dificuldades da Fiocruz em decompor as diretrizes estratégicas do Congresso Interno em planos mais objetivos e detalhados. A dificuldade de modelos normativos de criação de estratégias prosperarem em burocracias profissionais é descrita por Mintzberg et al. (2010) ao mencionar que as escolas descritivas da estratégia definiram o excesso de formalização e as estreitas programações como receita para o fracasso do planejamento estratégico em organizações desse tipo.

É importante ressaltar que a metodologia utilizada já vinha e permanece sendo aplicada, de forma simplificada (a nível tático/operacional), em várias áreas ligadas à direção, principalmente nos serviços da VDDIG.

Alguns aspectos positivos importantes podem ser mencionados, principalmente as etapas prévias a elaboração dos objetivos e planos. A revisão da identidade organizacional



permite uma discussão a nível macro. A descrição das ações das subunidades corresponde em alguma medida ao que Mintzberg et al. (ibid) chamou de codificação da estratégia, etapa anterior à elaboração e conversão da estratégia, ou na visão de Maximiano (2010) da etapa de análise da situação estratégica, que antecede a definição de objetivos e estratégias.

Ter como referência as diretrizes do congresso interno também confere alinhamento estratégico à iniciativa, assim como os compromissos de campanha do diretor são uma referência legítima do ponto de vista político, elemento importante em organizações profissionais. Ao olharmos para a formulação final do plano, entretanto, na parte da formulação estratégica, percebe-se que não houve a necessidade das equipes, ao definirem os objetivos, apontarem a qual diretriz estratégica da Fiocruz ou a qual compromisso de campanha o objetivo estava alinhado, bastando na maioria das vezes indicar se havia ou não alinhamento, sendo esse o preenchimento padrão, ao que se juntou a indicação sempre de alinhamento à missão institucional.

Sobre o agrupamento por área de atuação, essa opção seguiu um modelo da Fiocruz de deliberar a partir das suas grandes áreas no congresso interno, tendo os objetivos sido elencados não por área de atuação, mas por vice direção, sugerindo pouca organicidade nessa construção. O único ingrediente que trouxe alguma organicidade maior a etapa de definir objetivos foi a opção de um dos órgãos criar um objetivo para uma outro, o que, no entanto, só ocorreu em um objetivo.

Em relação aos objetivos e planos de ação definidos, em sua maioria contemplaram as características pré-definidas para sua formulação, de modo a atender a proposta de monitoramento e avaliação posteriores, sendo um dos critérios a mensurabilidade. Porém, em alguns casos estes foram descritos de forma inespecífica, dificultando ou inviabilizando a sua posterior avaliação. Especialmente em relação aos planos de ação, não foi seguida em alguns casos a orientação para que contivesse verbos que denotassem ação. Foram utilizados verbos como: “Fortalecer...”; “apoiar...” ou “contribuir para aprimorar...”.

O planejamento foi definido para um período de três anos, pelo fato que esse era o tempo restante da gestão que havia se iniciado alguns meses antes, de forma que os objetivos poderiam ser definidos para um período de dois ou três anos, e os planos de ação nos quais os objetivos se desdobraram, para qualquer período no triênio.

Com isso a proposta era que o Planejamento passasse por uma avaliação anual, tanto para avaliar o alcance ou não dos objetivos e planos de ação para aquele período, quanto para possibilitar a revisão dos mesmos, visto que é natural o surgimento de novos objetivos e revisão de objetivos antes definidos. “Na medida em que se modificam as condições ambientais,

altera-se não apenas a possibilidade de alcance dos objetivos e resultados desejáveis como também o que é desejável” (Motta, 1997). Como afirmou Mintzberg (1995), as organizações profissionais, como é a ENSP, são especialmente suscetíveis à emergência de novas estratégias, impulsionadas por um ambiente fortemente dinâmico. Essa dinamicidade pode ser vista no campo da saúde, da ciência e inovação, mesmo considerando um planejamento mais voltado para a gestão.

Na prática, ao menos do ponto de vista formal como havia sido previsto, as avaliações anuais e revisões não ocorreram. Ao final dos três anos foi realizada uma avaliação final do alcance dos objetivos, entretanto, nem todas as ações que integram os objetivos foram avaliadas. Em alguns casos somente o alcance do objetivo foi avaliado, deixando dúvidas, nos casos de não alcance, quantas e quais ações foram e não foram implementadas, o que mostra uma dificuldade de acompanhamento do planejamento, mesmo considerando uma iniciativa restrita a direção da unidade e que não abrangeu as subunidades que operam com maior autonomia.

#### 6.4. DESVIOS DO PLANEJAMENTO NA ENSP

Ao buscarem descrever a forma como efetivamente ocorre o planejamento na unidade e no interior dos departamentos, podemos observar dois aspectos muito importantes nas entrevistas: O primeiro deles é o fato das respostas se concentrarem muito nas questões orçamentárias, o que revela que na ausência de planejamento de caráter mais estratégico, a visão dos entrevistados sobre planejamento recai no aspecto orçamentário, visto que a alocação de recursos orçamentários advindos do orçamento LOA Fiocruz, prescinde de alguma definição de alocação pela unidade, e assim, o que deveria ser uma das etapas finais do planejamento, acaba ocupando o espaço deixado por outros tipos de planejamento.

O segundo aspecto é que, ao abordarem os aspectos do planejamento orçamentário, também fica claro o caráter incremental do mesmo, e que reflete no planejamento e formação de estratégias da ENSP. O incrementalismo parte do princípio que apenas pequenos passos ou incrementos a um comportamento anterior, e que exijam pouco esforço e planejamento, são viáveis na prática (Lindblom, 1979). As respostas abaixo além de focarem no planejamento orçamentário e reforçarem sua característica incremental, sugerem ausência de outras formas de planejamento. Abaixo algumas falas que mostram o desvio para o planejamento orçamentário e também indicam o seu caráter incremental:

Então, sendo muito sincero no CD da ENSP de fato a gente faz uma discussão sobre o planejamento da escola, porém eu sinto muita falta no CD da ENSP do acompanhamento desse planejamento. Na verdade, se tem um CD no qual se explora basicamente que as subunidades precisam realizar os seus planejamentos. Se apresenta mais ou menos um desembolso financeiro colocado para a instituição e pronto. Já tem 2 anos que não discutimos de fato o planejamento da própria ENSP. O que é colocado são os números, olha a gente tem isso. Por enquanto a gente vai estar operando desta forma (E3).

É só que essas coisas que a gente começou a fazer não dependeram tanto do planejamento, por exemplo a gente participou de alguns eventos que não demandaram despesa. Então você chega à conclusão que você trabalha sem precisar de dinheiro, mas não é assim o trabalho ideal (E1).

A gente tem muito pouco espaço para fazer qualquer tipo de planejamento (...) qualquer gestão de recursos, a gente não tem nenhum espaço. Se a gente pensar na questão financeira, os recursos que são destinados eles não entram na conta do departamento, então o departamento não tem como alocar. Geralmente essas coisas vem de cima para baixo (E4).

Além de abordarem o aspecto orçamentário do planejamento e seu caráter incremental, as respostas jogam luz em uma questão fundamental para o planejamento da ENSP hoje, que é o engessamento do orçamento da unidade, decorrente das restrições orçamentárias impostas pelo novo regime fiscal do governo federal, que praticamente congelou os gastos públicos por vinte anos. Essa conjuntura vem reduzindo a cada ano a margem orçamentária da unidade para alocar recursos do Orçamento ENSP de acordo com sua “livre escolha”, visto que a maior parte do orçamento advindo da LOA Fiocruz já está “comprometida” com os contratos de trabalhadores terceirizados e de outros serviços contínuos, tendo representado em 2020, 80,2% do orçamento da unidade, o que dificulta a adoção de um modelo diferente do incremental.

(...) e segundo que o departamento ele tem um consumo muito grande dos recursos com os terceirizados. Entendo que isso é uma questão urgente que a gente deveria fazer na escola, que é a definição dos recursos da escola no que pode ser feito. E como os departamentos poderiam pelo menos ter uma independência para gerir um pequeno recurso onde ele definisse. Isso já aconteceu em alguns momentos (E4).

É claro que pelo CD, temos conhecimento de que boa parte do orçamento ele já estava bastante comprometido com uma composição dos contratos de terceirização e de alguns outros serviços (...) Claro que com a pandemia isso se agravou, mas na verdade isso já vem de antes (E3).

É importante considerar, entretanto, outras possíveis variáveis de influência, além da conjuntura econômica atual, para a adoção do modelo incremental na unidade. Tal modelo é padrão em organizações governamentais para formulação de políticas públicas (Lindblom, 1979), e as burocracias profissionais, embora não sejam órgãos governamentais, também possuem uma forte dimensão política na sua governança, sendo o modelo coletivo de tomadas de decisão, segundo Mintzberg (1995), fortemente influenciado pela política e geralmente utilizado para questões como a orçamentação da organização. Ademais, além do modelo de

burocracia profissional, a ENSP é uma instituição pública e, segundo Alves (2016), o processo orçamentário brasileiro sofre forte influência do modelo incremental nas três esferas de governo. Com isso, o modelo incremental no país desce numa espécie de efeito cascata do governo federal para o ministério da saúde, a Fiocruz e a ENSP. A resposta abaixo corrobora essa hipótese da influência de outros fatores, que não o da conjuntura econômica, ao afirmar que já em 2002 o orçamento seguia uma lógica incremental.

Eu acho que esse processo é um processo ruim, é um processo onde você vai jogando o orçamento sempre para o próximo ano com uma correção onde você não reavalia os diferenciais de distribuição de recursos entre os departamentos. Isso é nítido. Eu, em 2002, tive um cargo, acho que foi coordenador de pesquisa e questionei isso. A gente tinha feito toda uma estruturação com relação à passagens aéreas, controlando gastos e depois no outro ano a gente queria melhorar um pouco e não tinha essa possibilidade entendeu? Não adianta você enxugar, não adianta porque você tem uma distorção muito grande. Um determinado departamento que recebe mais recurso e continua recebendo mais recurso, porque isso não é reavaliado, não importa (E4).

O modelo incremental, exposto pelos entrevistados, acaba por refletir uma questão mais ampla de planejamento do que unicamente o aspecto orçamentário. Claro que a análise do planejamento não pode ser reduzida somente à análise do orçamento, visto que, além do orçamento tratar principalmente do curto prazo, algumas ações são financiadas com recursos extra orçamentários e muitas são executadas sem mesmo a necessidade de um desembolso financeiro específico, apenas utilizando os recursos que já estão contratados, como as estruturas e equipamentos disponíveis, custos condominiais (luz, reprografia, telefonia, internet etc.), terceirização, serviços de TIC e outros serviços contínuos. Vale lembrar, entretanto, que recursos extra orçamentários são geralmente destinados especificamente a um projeto ou operação, captado junto a instituições externas ou por emenda parlamentar, não sendo assim recursos disponíveis para alguma forma de distribuição submetida a um planejamento maior.

Porém, as falas indicam que o modelo incremental influencia o planejamento de forma mais ampla, pela ausência de discussão de prioridades ou de um detalhamento em relação ao planejamento, ou seja, de planejamento de forma geral, inclusive no que se refere aos pequenos incrementos ao orçamento que ocorrem de um ano para o outro, conforme apontado nos comentários abaixo.

Mas de fato a gente não discutiu principalmente nesses dois últimos anos, na minha visão, os pormenores deste planejamento, muito menos a gente discutiu quais são as prioridades da ENSP e dos departamentos (E3).

Eu vejo o planejamento no nível da ENSP sempre da mesma forma que nos departamentos. Tem uma correção, mas você não discute essas questões todas em detalhes (...) quer dizer, se você planeja, você vai ouvir as pessoas. E as pessoas deveriam ter voz pelo menos para que uma parte do orçamento fosse alocado segundo esse consenso que a gente chegaria num determinado momento (E4).

O planejamento orçamentário na ENSP é apontado não somente como algo que não é discutido, mas também como uma mera formalidade, o que por si só sugere que as despesas que tiram a flexibilidade do orçamento, como terceirização e outros serviços contratuais, são temas não discutidos na unidade. Com isso, não há espaço para o surgimento de estratégias para tentar reduzir estas despesas e abrir espaço no orçamento para outras despesas, sobre as quais a unidade tenha autonomia para alocar, permitindo novos projetos e impulsionar projetos e operações já existentes.

A gente só discute orçamento no início do ano, mas é como se fosse uma coisa proforma. Foi discutido o orçamento no CD da Fiocruz e para a ENSP ficou isso. Mas não tem uma discussão real sobre o planejamento da ENSP. (E3)

Eu acho que o orçamento é consumido em grande parte com terceirizados, pode ser que eu esteja enganado, mas eu acho que é grande parte dos nossos recursos eles são consumidos com terceirizados. Assim, tem muita gente que acha que determinados serviços tem que ser feito por terceirizados. Eu não sei. Se a gente não deveria ter uma boa equipe de informática funcionando na escola, com servidores entendeu? Inclusive dando suporte para as pessoas de forma mais intensa e mais integrada. Eu não vejo, sinceramente, essa questão de uma forma bem estruturada de planejamento estratégico. (E4)

Na fala acima, é sugerida a possibilidade de redução dos trabalhadores terceirizados, que seria suprida por investimentos em tecnologia da informação e comunicação. Embora seja difícil vislumbrar uma redução da terceirização, diante do quadro atual de escassez de trabalhadores em função das aposentadorias associadas a ausência de concursos públicos, ao não discutir coletivamente o orçamento, pelo argumento do seu estrangulamento pela terceirização, fica claro que a distribuição dos terceirizados também não é discutida, seguindo a mesma lógica incremental, que vai se repetindo continuamente, com pequenos incrementos quando é possível acrescentar postos de trabalho nos contratos de terceirização. A não discussão da distribuição da terceirização significa não submeter a maior parte do orçamento a qualquer nível de planejamento, especialmente no que se refere as competências internas da organização. A fala abaixo reforça a forma como é tratado o tema da terceirização.

Vou te dizer que meu departamento tem duas pessoas terceirizadas. O departamento de baixo deve ter cinco. Por que que um departamento tem dois e o outro tem cinco? Não sei. Mas essas coisas não mudam...(E4)

## 6.5. ELEMENTOS ESTRATÉGICOS NO PLANEJAMENTO DA ENSP

Alguns aspectos estratégicos importantes do planejamento foram abordados durante as entrevistas para o diagnóstico de como a ENSP e as suas subunidades os incorporam e como incorporam no planejamento das suas ações. Foram levantadas questões relativas a integração das subunidades, que conferem um caráter institucional ao planejamento, à visão de futuro, às

análises do ambiente externo e das competências internas da organização e também das formas de participação social no processo de planejamento.

As entrevistas revelaram pouca incorporação da visão de futuro no planejamento das ações da ENSP, ao passo que a importância da visão de futuro foi destacada por todos os entrevistados. Quatro dos seis entrevistados responderam que essa incorporação não ocorre na unidade, pelo fato da instituição ficar presa a rotina e ao agora, mas reforçando a necessidade de a unidade parar para fazer essa reflexão, para termos uma visão de onde queremos chegar e o que queremos ser no futuro como instituição. Um entrevistado afirmou que enxergava essa visão de futuro nos compromissos de campanha firmados pelo novo diretor à época da sua eleição, sendo importante frisar que o mandato do atual diretor está ainda em fase inicial. Por fim, em uma das entrevistas foi citado o congresso interno como forma de incorporação da visão de futuro da ENSP.

Em um dos casos, entretanto, ao falar sobre a visão de futuro, fica clara a percepção de um dos entrevistados que a visão de futuro e o próprio planejamento são atropelados por emergências, numa correspondência ao que Mintzberg et al. (2010) chamaram de estratégias emergentes, ao afirmar que algumas estratégias são deliberadas previamente, porém outras são linhas de ação que só são percebidas à medida que vão se desenvolvendo ou mesmo depois que já ocorreram, sendo estas últimas as mais comuns nas burocracias profissionais. Nesse caso, uma iniciativa de criação de um grupo de trabalho permanente à nível Fiocruz levou quatro anos para ser concretizada, por conta de uma série de emergências relacionadas à área da saúde de grande impacto para a sociedade, que direcionaram o departamento para outras demandas na sua área de atuação. E que ainda foram sucedidas pela pandemia em 2020, impactando a subunidade em novas demandas específicas do seu campo de atuação.

Ai não sei não, mas acho que estamos sem visão de futuro (...) se você não planeja você não tem uma visão de futuro (...) eu acho que as coisas também vão acontecendo, esse é o problema, as coisas vão acontecendo. E aí está bom, aí temos um planejamento, mas só que tem coisas que fogem ao planejamento, coisas acontecem e interferem. Para você ver, o GT que íamos criar, começou, nem me lembro, acho que foi em 2017. A gente tentando fazer o termo de referência, aí vieram duas emergências nacionais relacionadas à nossa área, uma atrás da outra, nos atropelando. Depois teve uma outra emergência relacionada ao nível local e em seguida veio a pandemia. Então só esse ano a gente conseguiu fechar o nosso documento. Então a gente tinha tipo um planejamento, que era um grupo desenhar qual ia ser a competência dele né, dentro da Fiocruz, aí veio um monte de coisa (E2).

O caso citado além de exemplificar bem como a formação de estratégias em uma organização como a ENSP é influenciada pelas emergências que surgem ao longo do seu caminho, mostra como isso pode ser um dos principais desestímulos ao planejamento estratégico. Porém o caso em questão mostra como as estratégias deliberadas convivem com as

emergentes, a não ser que as primeiras por algum motivo percam o sentido. Além disso, as estratégias emergentes podem e devem se tornar deliberadas no que Mintzberg (1995) chamou de conversão da estratégia, ao afirmar que as organizações se engajam em planejamento estratégico formal na verdade para programar estratégias que já existem, num processo de codificação, elaboração e conversão das estratégias. Ainda segundo Mintzberg et al. (2010), as estratégias na verdade já estão na mente dos estrategistas, o que leva ao entendimento que elas não necessariamente já estão em prática.

Outro aspecto importante nessa linha é que, em se tratando de organizações muito fragmentadas, as estratégias estão isoladas e podem ganhar novo formato e impulso ao serem compartilhadas na organização. Assim como afirmou Langley (1988), um dos papéis do planejamento estratégico nas burocracias profissionais é o de informação, ao proporcionar à organização autoconhecimento em determinado período, de forma que as estratégias existentes possam ser compartilhadas e servir de subsídio para a definição de outras visões estratégicas.

De outro lado, as estratégias emergentes são amplamente descritas e exemplificadas por Mintzberg et al. (2010), como aquelas mais próximas aos clientes e usuários atendidos, inclusive na definição de quem serão esses clientes ou que serviços serão ofertados. Entretanto há que se diferenciar a reorientação para determinados clientes ou serviços, em função de uma emergência, da forma de fazer essa reorientação, ou seja diferenciar a emergência da estratégia emergente.

Mais uma vez fica claro também na opinião de um dos entrevistados o alinhamento institucional muito amplo e pouco específico, através somente da missão organizacional e do tema de pesquisa da subunidade, e não de ações que contribuam efetivamente para atender a uma diretriz ou alcançar um objetivo específico. É mencionado que foi feita a sugestão para que o novo edital de pesquisa que será organizado pela ENSP, contemple temas prioritários relacionados a alguma visão de futuro e pactuados coletivamente na unidade. Porém a ideia não foi acolhida, o que, caso se confirme, levaria a temática do edital a uma liberdade maior nos projetos, desperdiçando a oportunidade de utilizar um grande programa da ENSP, que está previsto para durar três anos e envolver profissionais de toda a unidade, para um direcionamento estratégico.

Na escola eu não vejo esse planejamento vejo só a gente apagando incêndio. Mas isso é que eu eu tenho visto... temos que falar de quais são as políticas né? O que que a ENSP quer? Para a gente trabalhar junto. A gente tem o tema, eu acho que a gente fica muito voltado só nos nossos temas e na nossa missão. Que está certo. Mas visão de futuro a gente não tem. O que eu quero ser quando crescer? A gente não pensa nisso (...) Tem esse edital que vai sair de pesquisa. Ali desenhou-se uma linha, mas aí a minha crítica a como foi desenhado. Ao invés de se desenhar pelo que a ENSP quer

(...) esses projetos, a linha deles, já podia ajudar nessa linha de desenvolvimento da ENSP. O que que a gente precisa responder? (E2)

Em relação ainda ao edital de pesquisa da ENSP, é preciso realçar um aspecto positivo captado nas entrevistas, de caráter estratégico, que é a previsão de inclusão de um critério de integração na avaliação dos projetos, que serão valorizados quando contemplarem profissionais de mais de uma subunidade da ENSP.

Já do ponto de vista da importância da visão de futuro da unidade, ela foi amplamente enfatizada nas entrevistas e um dos motivos levantados para a sua grande importância foi o contexto político-econômico externo que ameaça a instituição, como por exemplo a transição demográfica interna, com envelhecimento do quadro de servidores que tem gerado numerosas aposentadorias nos últimos anos, com perspectiva de continuidade nos próximos anos, em um cenário de escassez de concursos públicos, impedindo a reposição dessas saídas. Ou as mudanças ocorridas a partir do contexto da pandemia nas modalidades de trabalho, com o crescimento do trabalho remoto e as novas regulamentações surgidas, como o programa de gestão, que altera a forma de controle do trabalho, de carga horária para um programa de metas individuais. A reforma administrativa, em curso no congresso, também foi citada como uma ameaça ao serviço público em geral, que merece muita atenção da instituição, pois seu texto original deixa claro a orientação liberal e privatista que deve reger a administração pública daqui em diante.

Assim se você perguntar, acho que 100% da escola vai falar que é importante, dado que está todo mundo vendo não é com 50% do quadro para se aposentar e toda essa agenda contra o serviço público né (...) quando a gente vê um projeto de PEC que coloca lá que a intenção da PEC é transformar o estado em subsidiário? (...) A gente está com essas informações que nos colocam desafios para o futuro. Mas, a gente não está ainda, nesse momento, valorizando, dando importância a criar espaço para pensar numa visão de futuro (...) (E1)

Ainda em relação ao ambiente externo, outra ameaça à ENSP levantada diz respeito a questão concorrencial que a instituição vem enfrentando em razão de dois fatores, de um lado o enfraquecimento da relação da ENSP com o ministério de saúde e do outro o surgimento de portfólios de cursos de formação em saúde muito semelhantes aos da ENSP em outras instituições, especialmente instituições privadas. Com isso tem sido cada vez mais comum a procura de instituições privadas pelo ministério para contratar cursos de qualificação para o SUS, deixando de aportar recursos na ENSP, o que está em sintonia com a política liberal e privatista do atual governo em todas as áreas e também com a proposta de reforma administrativa, que tem como diretriz principal o enxugamento da máquina pública. A título de exemplo, conforme citado por um dos entrevistados, o enfraquecimento na relação com o



ministério da saúde levou a interrupção de um convênio em 2019, em que não tivemos nenhuma receita do ministério da saúde, contra R\$ 21 milhões recebidos em 2018 para esse convênio.

(...) nós estamos passando por um momento de concorrência muito grande com as instituições privadas de ensino que estão oferecendo uma cartela de cursos próxima a nossa. Não é à toa que o Ministério quando ele deixa de se apoiar na ENSP para fazer as atividades de qualificação do trabalho no SUS, ele está fazendo com outras instituições, inclusive privadas. Então o recurso está indo para outros lugares, a gente está numa grande concorrência (...) (E1)

A fala acima aponta para alguns aspectos estratégicos importantes, onde a análise do ambiente externo emerge como justificativa para a necessidade da construção de uma visão de futuro para a ENSP. Como os impactos do ambiente externo citados são muito grandes e com potencial de transformar o ambiente e a realidade nas quais a instituição está inserida, surge essa associação com a visão de futuro que pode levar a mudanças de cursos mais significativas e de longo prazo. A análise do ambiente externo é vista como uma etapa de grande importância do planejamento, elemento essencial da análise *swot*, que avalia as oportunidades e ameaças existentes nesse ambiente. E dentro da análise exposta, há ainda um componente pouco usual em organizações de natureza pública, a análise concorrencial, que remete às visões de Porter (2004) e da escola estratégica do posicionamento, de que o sucesso de uma organização está ligado, entre outras coisas, a uma análise dos seus principais concorrentes e da forma como se posiciona no mercado. Embora seja a ENSP uma organização pública, a análise deixa claro que a concorrência existe, e deve ser considerada, pois pode fazer a instituição perder espaço e a sua posição de referência na formação em saúde pública.

Se o quadro político externo é considerado uma ameaça ao serviço público e a organizações como a ENSP, a dimensão política interna também se relaciona com os aspectos que obstaculizam o planejamento de forma mais estratégica e integrado na instituição. O ambiente político interno conturbado, marcado por disputas, resultante principalmente do processo eleitoral de forma direta para diretor da unidade, e do que Mintzberg e Quinn (2007) definiram como tomadas de decisão coletiva por interesses próprios, onde cada indivíduo, grupo ou departamento, delibera com base nos seus próprios interesses e não no interesse comum, acaba por gerar um entrave às ações mais integradas, entre elas a de pensar estrategicamente a instituição. Dada a autonomia dos departamentos e centros, o ambiente político é citado como o fator decisivo para a não participação dos departamentos e centros no planejamento realizado em 2017, que acabou se limitando ao planejamento da direção da ENSP.

Eu acho que é importantíssimo o planejamento. Você sabe que eu fui a favor da gente ter feito todo o planejamento da escola e dos departamentos juntos, mas não houve consenso naquela época. Acho que a gente estaria muito à frente do que estamos agora. (E2)

Eu acho que a escola estava bem cindida na gestão passada, pelo processo eleitoral, e isso conta nessa condição de se organizar para fazer o planejamento (E1)

Superar as barreiras impostas pelo ambiente político interno passa justamente pela análise do ambiente externo, que ao se tornar menos favorável, tende a reduzir as tensões internas, rumo a uma maior integração e coesão, como forma de fortalecimento para lidar com o esse ambiente externo hostil que se apresenta e as perspectivas de mudanças para o futuro, possibilitando entre outras coisas uma maior aceitação ao planejamento estratégico no nível institucional. No entanto, isso reflete não uma cultura de planejamento, mas uma coesão em função de determinada conjuntura. O ambiente externo favorável leva a acomodação, enquanto que nos momentos de crise os profissionais estão mais propensos a se unir e olhar para a gestão em busca de soluções para manter as atividades com poucos recursos e pouco apoio externo, e se preciso eleger prioridades, o que Langley (1988) classificou como um dos papéis que podem ser desempenhados pelo planejamento estratégico numa burocracia profissional, conferindo mais controle sobre as decisões estratégicas e assim direcionando a organização. Segundo Mintzberg e Quinn (2007), nas burocracias profissionais, em tempos de crise, os profissionais se tornam mais inclinados a acatar a liderança dos administradores para resolver as questões da organização.

A gente teve um momento da nossa história, que com recursos né, com a direção bem articulada com o Ministério da saúde, que a gente podia se dar ao luxo de pensar no planejamento mais para o departamento, de ficar mais endógeno. Hoje, dado esse contexto, eu acho que está todo mundo entendendo que o planejamento tem que envolver um maior número de pessoas, envolver a todos e tem que ser mais uma coisa da escola como um todo. A escola precisa urgente se olhar, dadas essas mudanças todas(...) é um momento de passar por cima de algumas disputas internas em nome de um planejamento da escola. (E1)

Que eu fico assim pensando, gente é um quadro em que a gente não pode ficar preso a disputas internas porque daqui a pouco alguém vai chegar assim: para que a Escola Nacional de Saúde Pública mesmo hein? (E1)

Um aspecto positivo destacado nas entrevistas é que a ENSP possui uma capacidade, e pode se dizer até uma vocação, para refletir sobre o ambiente externo, no que se refere ao contexto político e econômico, até mesmo o ambiente internacional, característica que também se observa a nível Fiocruz, inclusive nas discussões do congresso interno. Entretanto essa capacidade de discutir o contexto, não é incorporada, junto a outros elementos, como base para um planejamento institucional que possa guiar a instituição rumo aos seus objetivos e sua visão de futuro.

Se a gente for falar né, de fazer uma análise de conjunturas políticas e macroeconômicas, a escola mais do que nunca sabe fazer isso entendeu? Isso a gente discute o tempo inteiro no CD, os impactos da macroeconomia e da política externa e da política interna, seja a nível do governo federal, estadual e até municipal e como

isso tem impactado nas ações da escola... então, a gente discute muito isso. O que eu não vejo é o fruto dessa discussão dentro de um planejamento estratégico (E3).

E como forma de lidar com as ameaças do ambiente externo, são sugeridas pelos entrevistados articulações com os conselhos de saúde, municipais, estaduais e o conselho nacional de saúde, como forma de suprir essa desarticulação atual com o ministério, e o planejamento é apontado como fundamental para criar estratégias e ações para promover essas articulações.

Quando falamos de competências internas na burocracia profissional, as competências funcionais seriam as das subunidades, descritas no regimento institucional quase sempre de maneira bastante ampla, num nível temático, e muito pouco sensível a mudanças. Dentro destas competências funcionais amplas, encontram-se as linhas e grupos de pesquisa e os tipos de serviços que, na burocracia profissional, acabam muito próximas e até se confundindo com as individuais ou profissionais, sendo alguns profissionais únicos na instituição a pesquisar e lecionar sobre um certo tema ou linha de pesquisa, ou a prestar um serviço.

As entrevistas não indicaram que esse elemento de análise se incorpora ao planejamento, mas pode-se captar uma clareza em relação a necessidade de integrá-lo a um planejamento institucional e algumas respostas mostram como tem isso tem sido pensado dentro das subunidades, sempre focado nas competências individuais/funcionais, especialmente as competências profissionais, e em alguns casos as competências relacionadas à área da gestão.

Conforme Mintzberg (1995) afirmou, nas burocracias profissionais o principal mecanismo de coordenação do trabalho não é a padronização dos processos ou dos resultados, mas sim da padronização das habilidades, por meio de um processo de contratação e treinamento de profissionais altamente especializados e capacitados. Dessa forma, definir as competências profissionais necessárias e o nível de especialização dos contratados se torna de grande relevância institucional. Na ENSP, os profissionais do núcleo operacional, são selecionados por concurso público, com descrições de perfis profissionais bastante específicas nos editais, e graus de exigência bastante altos nos requisitos e nos critérios classificatórios, de forma a garantir as habilidades adequadas dos profissionais, que trabalham com grande autonomia. Dadas essas especificidades, definir perfis se apresenta como processo altamente estratégico, pois é uma forma de definir direcionadores institucionais como as linhas de pesquisa ou tipos de serviços que serão escolhidos, seja para suprir lacunas em relação às competências já existentes, ou introduzir novas competências na organização.

As falas abaixo mostram que essas análises existem ao menos no nível dos departamentos:

Porque eu posso planejar questões do tipo quem vai entrar, quem que a gente pretende colocar no departamento, que perfil a gente prefere de pesquisador. Ou até disciplinas, isso a gente pode fazer e a gente até consegue fazer isso razoavelmente (E4).

É que eu digo, a gente tem que dominar todas as questões de relacionadas à nossa área. A gente não domina, então nós não somos completos. Então, a gente precisaria, e o que estou falando com o pessoal é que a gente precisa trazer pessoal novo. Eu tenho que trazer pessoal novo, mas nos vácuos e nas deficiências que a gente tem. Não vou encher o departamento do que a gente já tem (E2).

Nós tínhamos 3 professores de uma determinada área no departamento, que se aposentaram e agora só tem uma pessoa nova, que entrou com só com mestrado e agora que ela está fazendo doutorado. E aí eu ficava pedindo, por favor vai fazer o doutorado, você vai assumir... para conhecer melhor essa área. Tem um buraco hoje no departamento ninguém substituiu a área que já foi muito forte. Tínhamos um professor que era presidente da organização latino-americana de dessa área, entendeu? Ele se aposentou, os outros se aposentaram, então ficou um buraco. (E1)

As duas últimas falas mostram a preocupação com as competências internas, individuais e funcionais e que podem impactar nas competências organizacionais, também chamadas de competências essenciais, aquelas, segundo Prahalad e Hamel (1990), intangíveis, difíceis de imitar e que diferenciam a organização das demais concorrentes. As lacunas são identificadas nos relatos, assim como a necessidade de contratar profissionais para preenchê-las ou capacitar profissionais internos para isso. Entretanto da forma que estão colocadas essas falas, elas deixam claro que as necessidades não estão incorporadas a um processo de planejamento, mas sim sendo tratadas de forma fragmentada e informal.

Hoje, sem os concursos públicos, o ingresso de novos profissionais na unidade tem sido muito difícil. Tem se observado, além das aposentadorias, a saída de alguns servidores da ENSP para outras unidades da Fiocruz, ao passo que o ingresso de egressos de outras unidades não vem ocorrendo na mesma medida. A recém-criada rotatividade de servidores pelos órgãos e instituições da administração pública, através de um banco de talentos se mostrou inadequada, visto que ao conseguir a transferência de um servidor de outro órgão, a instituição passa a ficar em débito, tendo que ceder obrigatoriamente um servidor quando outro órgão solicitar, impossibilitando qualquer planejamento e inviabilizando essa alternativa de captação de profissionais.

De qualquer forma, a análise das competências internas, quando não incorporadas a um processo de planejamento, ou seja, não precedidas de uma discussão mais ampla, que leve em conta também as análises externas, uma visão de futuro e as estratégias da Fiocruz, acabam fragmentadas e não guiadas por direcionamento estratégico, ou por uma priorização. Com isso, a definição de perfis, quando houver disponibilidade de vagas, tende a ocorrer com base em critérios políticos, pelo que Mintzberg e Quinn (2007) chamaram de tomada de decisão coletiva por interesse próprio, e não por um consenso pactuado em deliberações estratégicas prévias.

Em relação à participação social, as entrevistas deixaram claro que é um elemento não incorporado ao planejamento da ENSP. Foi lembrado que a ENSP possui um conselho consultivo, ligado à direção, mas que não vem se reunindo nos últimos anos, não tendo nenhum entrevistado tido conhecimento de deliberações deste conselho levadas ao CD da ENSP, conforme forma de atuação prevista no regimento interno. Embora, a participação de membros externos — representantes dos segmentos da sociedade que se quer atender — nas instâncias decisórias da instituição, seja uma forma de incorporar demandas sociais, segundo Gadelha e Quental (2000), a principal forma de efetivar essa incorporação é através da explicitação das demandas sociais no processo de planejamento, o que não foi citado como algo existente na ENSP.

A participação social foi indicada por alguns entrevistados através da articulação com algumas secretarias de saúde no nível municipal ou estadual para ações pontuais e com conselhos no nível municipal, estadual ou nacional. Outra forma de participação mencionada foi na relação próxima com associações e outros movimentos sociais da população do território de Manguinhos, vizinho a instituição, o que se observa em algumas iniciativas relacionadas ao centro de saúde que atende a essa comunidade, porém não relacionadas ao planejamento propriamente dito.

## 6.6. INSTRUMENTOS FORMAIS DE PLANEJAMENTO DA ENSP

A avaliação de desempenho institucional intermediária da ENSP possui hoje dez indicadores, sendo 3 relacionados à pesquisa, 3 ao ensino, 2 a serviços laboratoriais e ambulatoriais, 1 a cooperação e 1 a gestão, que podem ser vistos no Quadro 8.

Quadro 8: Indicadores ENSP 2022

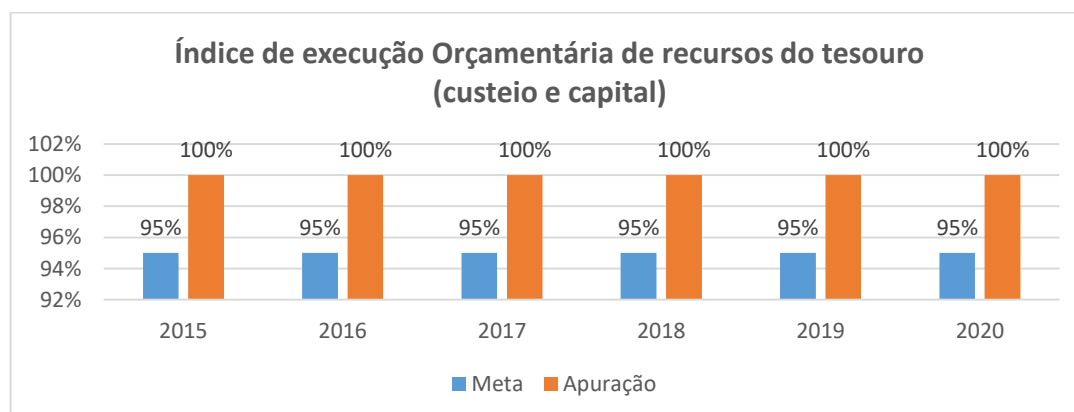
<i>Nº</i>	<i>Nome do Indicador</i>	<i>Área</i>	<i>Pontuação</i>
1	Índice de execução Orçamentária de recursos do tesouro (custeio e capital)	Gestão	3,00
2	Número de projetos com recursos externos captados no período	Cooperação	3,00

3	Produtividade de artigos indexados por pesquisador doutor no período	Pesquisa	3,00
4	Produtividade anual total por pesquisador doutor no período	Pesquisa	3,00
5	Número de eventos acadêmicos de translação do conhecimento científico realizados no período	Pesquisa	3,00
6	Número de alunos matriculados nos cursos lato sensu e qualificação profissional presencial no período	Ensino	3,00
7	Número de alunos matriculados nos cursos lato sensu e qualificação profissional à distância no período	Ensino	3,00
8	Índice de alunos concluintes nos cursos Stricto Sensu	Ensino	3,00
9	Índice de Diagnósticos atendidos no prazo	Laboratório e Ambulatório	3,00
10	Índice de incidentes notificados tratados em até 7 dias úteis	Laboratório e Ambulatório	3,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Relatório ADII ENSP 2021

Os gráficos 1 a 10 mostram as metas planejadas e alcançadas referente a estes indicadores de 2015 a 2020, exceto pelo indicador 10, que foi criado em 2019.

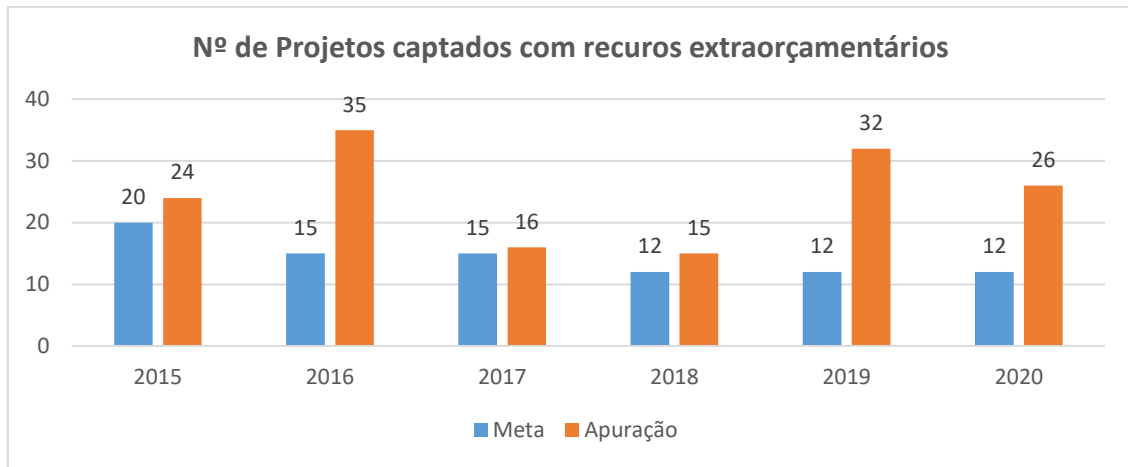
Gráfico 1: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 1 ENSP



Fonte:

Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

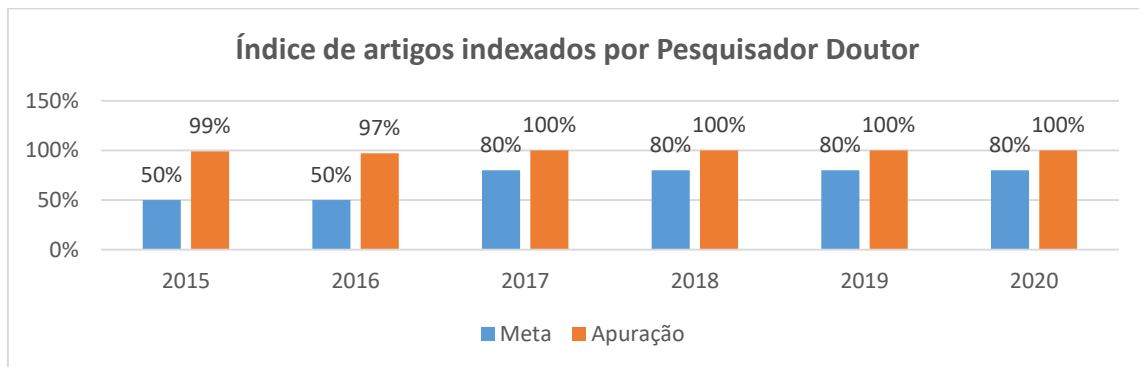
Gráfico 2: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 2 ENSP



Fonte:

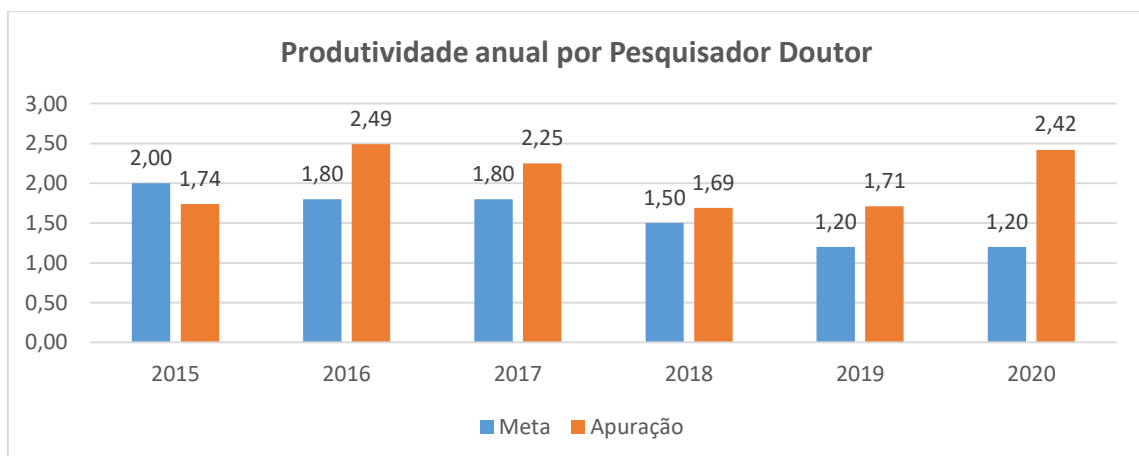
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

Gráfico 3: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 3 ENSP



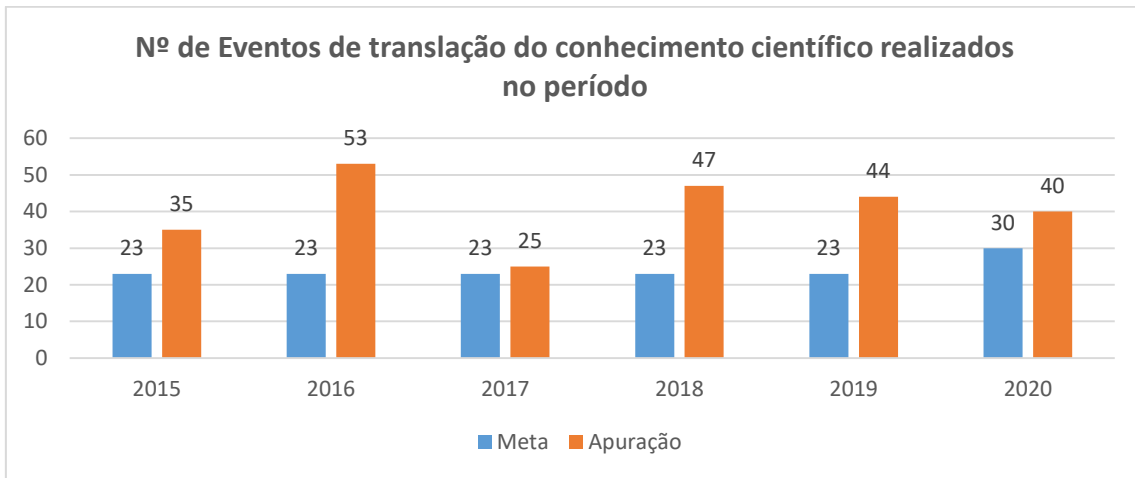
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

Gráfico 4: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 4 ENSP



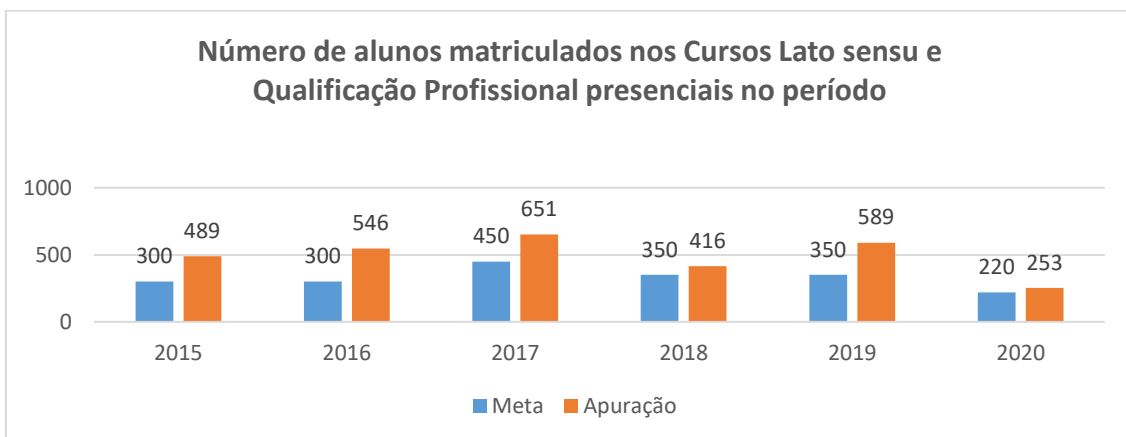
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

Gráfico 5: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 5 ENSP



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

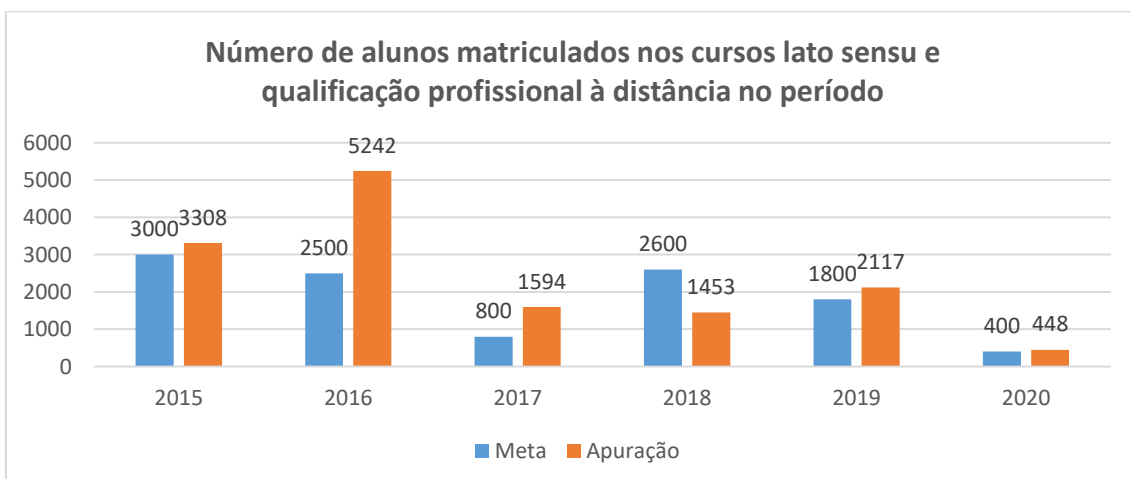
Gráfico 6: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 6 ENSP



Fonte:

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

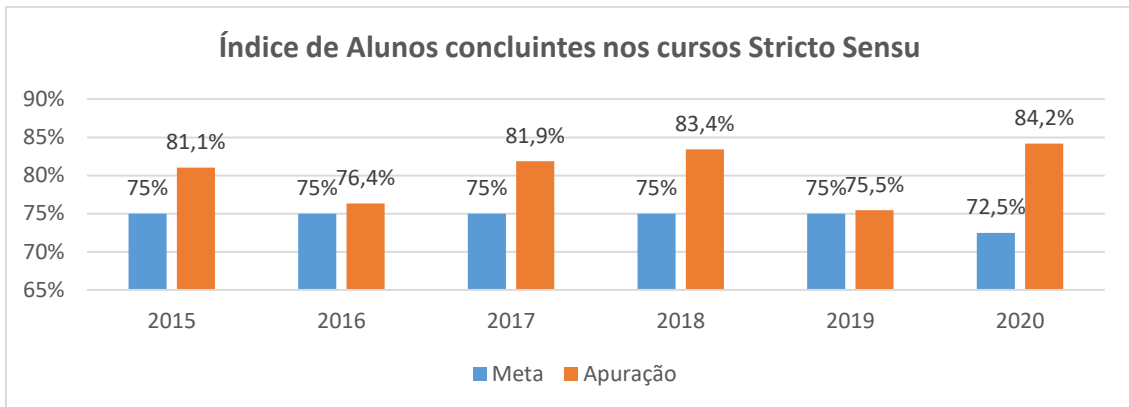
Gráfico 7: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 7 ENSP



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

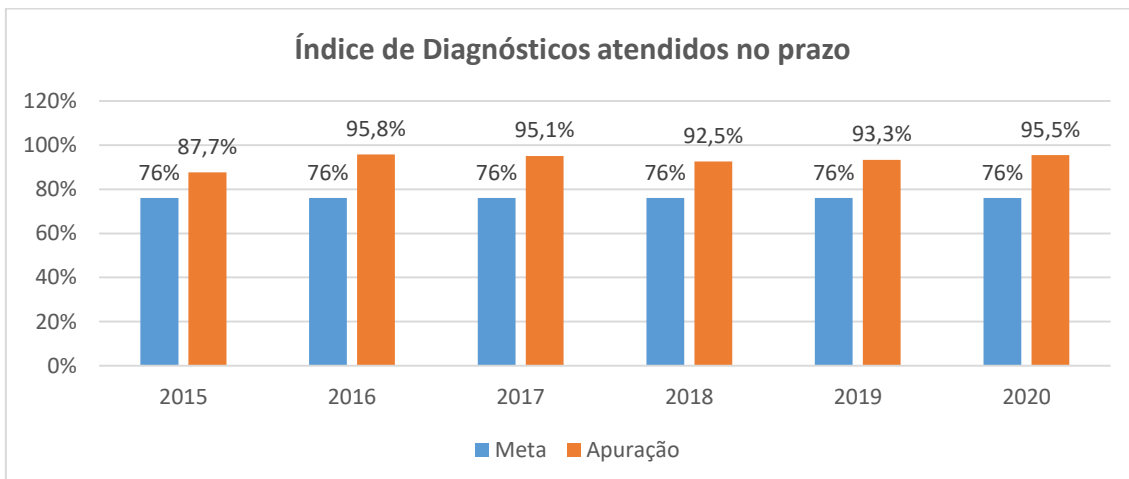


Gráfico 8: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 8 ENSP



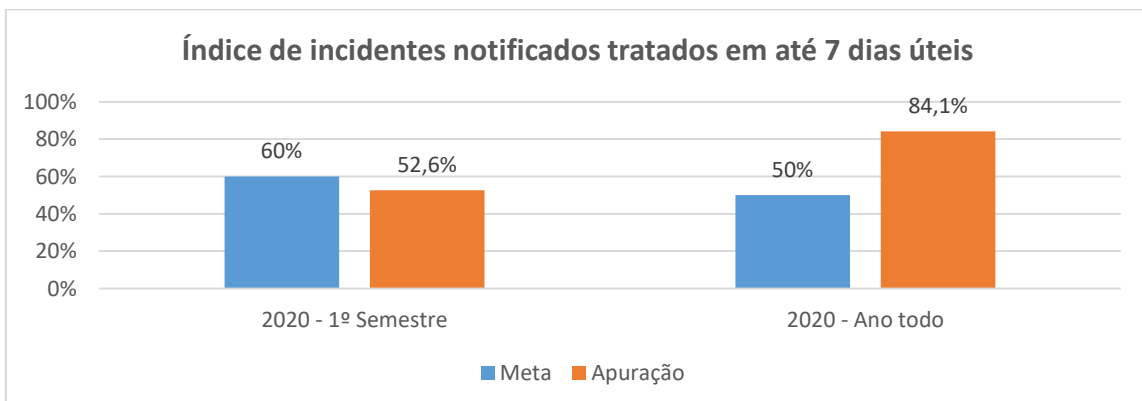
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

Gráfico 9: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 9 ENSP



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

Gráfico 10: Histórico metas planejadas e executadas Indicador 10 ENSP



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos Resultados finais da ADII ENSP de 2015 a 2020.

A análise dos resultados das avaliações institucionais pode ser abordada mediante três aspectos, da escolha dos indicadores, da definição das metas e do peso atribuído a cada um, aspectos esses que dialogam entre si.

O primeiro aspecto a ser analisado é que, apesar da já mencionada liberdade que a ENSP possui para definir seus indicadores, nota-se que nos últimos cinco anos, a unidade apenas acrescentou um indicador, em 2019, ocasião em que aglutinou dois indicadores do ensino para não extrapolar o limite de dez determinado pela Fiocruz. Houve um momento, anterior a 2015, em que a unidade tinha que escolher indicadores através de uma cesta de indicadores ofertada pela Fiocruz, porém hoje a ENSP pode criar os seus próprios, porém tem optado por manter praticamente todos a cada ano.

Do ponto de vista do alcance das metas, observa-se que no período analisado, apenas um indicador não foi alcançado, o indicador 7 em 2018, o que em primeira análise mostra um bom desempenho destes indicadores.

Porém analisando o histórico das metas definidas frente aos resultados obtidos, alguns indicadores e metas propostas nestes cinco anos mostra pouco ou nenhum potencial de estimular o desempenho institucional, através de elevação das metas para números mais próximos da execução padrão das mesmas.

O indicador 1, por exemplo, nos últimos cinco anos alcançou o índice de 100% dos recursos orçamentários executados, e ainda assim o indicador vem sendo mantido na lista e igualmente a meta foi mantida em todos os anos em 95%. A meta se mostra extremamente modesta, se considerarmos que o orçamento liberado para a ENSP em 2020 foi de R\$ 47.298.376,00. Isso significa que, a título de exemplo, para não cumprir a meta estabelecida de 95%, a ENSP teria que ter deixado de executar R\$ 2.364.918,80 do montante recebido da Fiocruz, um volume muito elevado de recursos, algo muito difícil de imaginar.

No caso do indicador 3, a meta foi de 50% em 2015 e 2016, quando foram alcançados os resultados de 99% e 97% dos artigos publicados em revistas indexadas por pesquisadores doutores, sendo elevada para 80% em 2017 e mantida desde então, apesar dos seguidos resultados de 100% nos anos seguintes. Da mesma forma que o indicador 1, a meta do indicador 3 se mostra muito modesta diante dos resultados recentes e também pelo fato que revistas não indexadas, em que os artigos não são submetidos à revisão por pares especialistas, dificilmente serão procuradas pelos pesquisadores doutores da ENSP para publicação dos seus artigos científicos.

O indicador 9 também apresenta uma estagnação da meta, em 76%, apesar de uma folga histórica no cumprimento da mesma, tendo ficado quase sempre acima de 92%, com uma média anual de 93,3% de diagnósticos atendidos no prazo.

As metas dos indicadores 6 e 7, são as que mostraram maior flutuação da execução nos últimos anos, tendo sido reduzidas as metas em alguns momentos. Tais metas, relacionadas aos alunos matriculados nos cursos lato sensu e qualificação profissional, presencial e à distância, tem se mostrado na ENSP nos últimos anos de difícil previsibilidade, com muitas ofertas de cursos sendo comprometidas pela não concretização de financiamentos internos e externos acordados no ano anterior, o que torna natural a flutuação, que visam evitar o não cumprimento das metas estabelecidas.

De modo geral, nos últimos 5 anos, de 2016 a 2020, embora a ENSP venha alcançando praticamente todas as suas metas, muitas vezes com folga, apenas quatro metas foram elevadas de um total de 50 estabelecidas neste período, sendo elas a do indicador 3 em 2017, do indicador 5 em 2020, do indicador 6 em 2017 e do indicador 7 em 2018. Outro aspecto importante a ser observado é que nos últimos cinco anos os 30 pontos totais da avaliação da unidade sempre foram distribuídos de forma igual, sem nenhuma atribuição de peso ou priorização por parte da unidade nesse processo.

A ADII é um instrumento utilizado pela Fiocruz para compor a Gratificação por desempenho, numa forma de complementação do salário dos servidores da instituição, junto com a avaliação de desempenho global (Fiocruz) e a individual dos servidores. Isso significa que metas não alcançadas geram impacto no recebimento das gratificações, que são pagas mensalmente aos servidores, periodicidade que acaba por caracterizar ainda mais a gratificação como uma parte do salário. Isso talvez explique o fato de a instituição planejar metas modestas, e manter indicadores com significado questionável em termos de efetivamente avaliar o desempenho institucional. Em uma das entrevistas é mais uma vez mencionada a ausência de um planejamento integrado da ENSP, que poderia incluir uma etapa de avaliação posterior, uma “assembleia de avaliação” capaz de preencher uma lacuna existente hoje na unidade de um processo de avaliação criterioso e baseado em metas efetivamente planejadas de forma estratégica, o que converge com a afirmação de Dussault (1992) de que na burocracia profissional, os profissionais devem estar envolvidos tanto da formulação dos objetivos quanto da etapa de avaliação dos resultados.

É eu acho que não eu acho que a avaliação dos resultados ocorre muito em função da política de remuneração. A avaliação, mesmo da escola como um todo, está muito vinculada a uma política remuneratória. Então eu acho que talvez se a gente fosse fazer uma avaliação, um retorno, mesmo da própria direção, que revertisse, que desse um retorno para a escola como um todo(...) que a gente fizesse uma grande

assembleia de avaliação. Na verdade, se houvesse um processo de planejamento geral né, caberia um momento de avaliação, mas que colocassem outras dimensões que não só aquelas que são feitas para um programa de remuneração. Ela é muito vinculada à gratificação, então não vejo como uma ferramenta estratégica importante. Pode vir a ser, mas nesse momento não vejo assim.

É importante ressaltar que a o processo de ADII inclui a etapa de revisão semestral, desde que justificada, na qual pode-se corrigir rumos, e evitar o não alcance das metas por motivos fora do controle da organização, o que muitas vezes ocorre por conta das estratégias emergentes que se impõem naturalmente nas organizações profissionais, conforme conceito de Mintzberg e Quinn (2007) ou de problemas relacionados ao financiamento institucional e escassez de pessoal, considerando o quadro já exposto de ambiente político econômico conturbado e restritivo para as organizações públicas e de CT&I em saúde.

A ADII é um processo de avaliação de resultados do qual a ENSP não pode abrir mão de operacionalizar, uma vez que é institucional e está ligado a uma gratificação, entretanto ela não está incluída em uma política de avaliação institucional, se tornando uma ferramenta desagregada, conforme mencionado na fala abaixo, que reforça a dificuldade da ENSP ter conhecimento daquilo que ela realiza:

Vou voltar as políticas novamente. Não existe uma política na ENSP para ver quais são os seus resultados. A avaliação é realizada de forma partida, você tem a ADII que é uma coisa louca(...) você tem o SAGE, mas nem tudo está no SAGE, aí quando você quer saber alguma coisa de produção a gente acaba procurando no lattes, mas o lattes é um horror para você atualizar aquilo, então também não é o ideal(...) fica tudo muito solto, e tem coisas que não estão em lugar nenhum. Então teria que ter algo que trouxesse a informação do que a gente produz. (E2)

Dos seis entrevistados nenhum deles demonstrou conhecer os indicadores da ADII. Quatro citaram o indicador da produção científica como sendo um deles, e dentre estes dois citaram que havia indicadores do ensino também, mas não sabendo detalhar quais eram. Além disso, nenhum deles conhecia as metas ou resultados relacionados a qualquer indicador nos últimos anos, indicando que os profissionais da ENSP desconhecem as próprios indicadores e metas que compõem a avaliação institucional mais formal que a ENSP possui, mesmo sendo uma avaliação que pode afetar a remuneração de todos os servidores da unidade, salientando ainda que são esses profissionais os principais responsáveis pelo cumprimento da meta a qual desconhecem. Foi citada além da falta de clareza em relação às metas existentes, a falta de acompanhamento das metas da unidade no CD da ENSP.

Eu te confesso que eu não sei os detalhes de como isso é feito, eu sei que a gente por não cumprir algumas metas é penalizado, e que isso tem até um certo efeito financeiro, mas eu confesso para você que eu nunca olhei em detalhes quais foram as metas, quais não foram atingidas. Acho que falta clareza e informação para a gente sobre isso. (E4)

(...) se você me perguntar né, o que que foi alcançado no ano passado, eu não sei dizer. Se você me perguntar o que foi alcançado ano retrasado, eu não sei dizer. Se você me perguntar em que estágio nós estamos nesse exato momento do planejamento, eu não sei dizer. Porque também falta acompanhamento (...) (E4)

Outro instrumento formal de planejamento da ENSP do qual a unidade não pode deixar de utilizar, o SAGE, principal sistema de planejamento da Fiocruz tem em seu nome uma conotação estratégica, sugerindo ou ambicionando ser um sistema capaz de conferir um caráter estratégico ao planejamento e subsidiar de forma qualificada a tomada de decisão gerencial. O sistema anterior ao SAGE na Fiocruz, o SIIG era o sistema integrado de informações gerenciais, o que traduz bem o que o SAGE representa ou tenta representar hoje para a Fiocruz e suas unidades.

A ENSP utiliza o SAGE para cadastrar as iniciativas que serão realizadas pelas suas subunidades no ano seguinte e tem como principais elementos os produtos e metas associados em cada iniciativa, que são definidos pelo próprio responsável pela iniciativa e posteriormente prestada conta do alcance ou não da meta, e o orçamento que a iniciativa pretende utilizar, nesse caso dependente de aprovação pela Fiocruz e pela ENSP. Em razão das metas previstas e executadas existentes no sistema, o SAGE se torna então mais um instrumento de planejamento e avaliação, nesse caso de curto prazo, para um período anual. E de forma complementar representa um sistema para o planejamento orçamentário, necessário para que a Fiocruz possa coordenar de forma mais organizada e criteriosa a distribuição do orçamento para as unidades.

Entretanto, em razão da autonomia dos profissionais e subunidades característica da burocracia profissional, não há nenhum mecanismo na Fiocruz ou na ENSP que exija o cadastramento de todas as iniciativas no sistema, ficando o mesmo a critério do responsável por cada iniciativa. Com isso, a única forma de induzir a inclusão é o vínculo orçamentário, aonde a Fiocruz e a ENSP condicionam a liberação orçamentária ao cadastro prévio. Sendo assim, visto que nem todas as iniciativas necessitam de orçamento, pois muitas delas utilizam recursos externos, ou simplesmente orçamento que já estão contratados e disponíveis, como espaços de trabalho, equipamentos, terceirização, despesas condominiais e outros serviços contínuos, é comum que algumas dessas iniciativas não sejam cadastradas, impedindo o conhecimento por parte da ENSP e da Fiocruz de todas as ações que são realizadas na instituição.

Quando confrontados os dados do relatório da ADII com os relatórios de metas executadas do SAGE, os mesmos produtos apresentam grande divergência nos números registrados. A título de exemplo, o Quadro 9 mostra a produção científica da ENSP (artigos, capítulos de livros e livros) nos anos de 2018, 2019 e 2020 nos dois instrumentos de planejamento, SAGE e ADII:

Quadro 9: Produção científica da ENSP 2018-2028 ADII e SAGE

<b>Produção Científica ENSP</b>		
<b>Ano/Fonte</b>	<b>ADII</b>	<b>SAGE</b>
<b>2020</b>	476	137
<b>2019</b>	387	124
<b>2018</b>	378	130

Fonte: Elaboração própria com base no SAGE e ADII.

Uma vez que os números da ADII são apurados pela Vice-Direção de Pesquisa e Inovação (VDPI) da ENSP utilizando como base a plataforma Lattes, os números possuem maior confiabilidade. A grande diferença entre os resultados nas duas formas de apuração são, dessa forma, um exemplo da subutilização do SAGE, onde não são incluídas muitas iniciativas realizadas pelos profissionais e subunidades a cada ano.

O SAGE é uma forma de avaliar, tem as metas, os produtos, o problema é aquilo que eu falei, nem tudo está no SAGE. (E2)

Visto que a divulgação dos resultados da ADII apresenta somente os números alcançados, como por exemplo a produção científica ou os alunos matriculados e egressos dos cursos da unidade, ainda que seja feita uma divulgação para a unidade, a informação dos resultados alcançados acaba sendo limitada. O SAGE por sua vez, possui, através dos seus campos básicos e de classificação, capacidade de informar a qual projeto ou operação os produtos estão associados, a descrição do mesmo, qual a subunidade ou subunidades responsáveis, quais cooperações eventualmente existentes no projeto, qual a equipe envolvida, qual a natureza da iniciativa, se houve financiamento interno ou externo, além de todos os produtos associados à iniciativa que podem ser de naturezas diversas, ligados por exemplo ao ensino e também à pesquisa.

Nota-se que o SAGE pode gerar informações estratégicas para a organização, através de relatórios capazes de fornecer um diagnóstico das ações que a unidade vem implementando, e o que vem produzindo, com riqueza de detalhes, a partir de algumas categorizações, dando assim maior visibilidade a sua produção. Tais informações podem também subsidiar os tomadores de decisão, e principalmente auxiliar o processo de planejamento. Porém para isso é necessário que o sistema seja alimentado com os insumos necessários, no caso as iniciativas da ENSP preenchidas de forma criteriosa pelos seus responsáveis, com o auxílio dos profissionais de gestão.

Entretanto, pode-se observar também nas entrevistas a percepção que o SAGE é um sistema que precisa de aperfeiçoamento, se adequando às necessidades dos profissionais e das áreas finalísticas, para permitir o registro das informações de uma forma que siga a lógica sob a qual as ações são realizadas pelas pessoas e grupos na instituição.

Também foi citada nas entrevistas como exemplo de falta de uma política de avaliação, um relatório realizado pela comunicação institucional da ENSP em 2020, com a finalidade de dar visibilidade às ações que a ENSP vinha desenvolvendo desde o início da pandemia de Covid-19. Porém o relatório acabou nas palavras do entrevistado se tornando um quebra-cabeça de difícil leitura, com oitenta páginas e sem padrão, em que cada subunidade ficou livre para descrever as atividades realizadas naquele período. A ausência de instrumentos capazes de coletar informações sobre as ações realizadas na ENSP teria assim prejudicado essa importante iniciativa.

Em 2020, a Fiocruz também se organizou para dar transparência dos recursos que vinham sendo amplamente aportados na instituição para ações de enfrentamento da Covid-19 e dos seus impactos na saúde da população. Para isso, as unidades foram orientadas a cadastrar no SAGE todas os projetos e operações dessa natureza realizados ou em curso, pois os mesmos seriam transferidos do SAGE para uma página do portal da Fiocruz criada para prestar contas à sociedade. Entretanto, não foi possível inserir as informações no SAGE dentro do prazo, em razão da cultura de pulverização da informação em relação às ações realizadas e aos resultados alcançados na unidade e a cultura ainda baixa de inserção de projetos no SAGE, apesar dos esforços para colher as informações com os profissionais de gestão dos departamentos, o que vale destacar que também foi prejudicado pelo contexto da pandemia e do trabalho remoto.

Dessa forma, ficou prejudicada a publicidade de resultados de grande relevância, assim como ocorre em relação às ações regulares da instituição. No caso das ações referentes à pandemia, trata-se de uma grande emergência sanitária que prejudicou ou teria prejudicado qualquer tipo de planejamento. No entanto, no que se refere às ações regulares da instituição, o processo de avaliação, além de não fornecer informações com clareza sobre o desempenho institucional, e não se mostrar ancorado em um processo de planejamento, tampouco pode ser usado como um ponto de partida de qualidade para o mesmo. Considerando ainda que um eventual planejamento de caráter estratégico mais formal provavelmente não abrangeria todos os tipos de ações institucionais, e ainda o fator preponderante das estratégias emergentes não planejadas, o papel da avaliação de desempenho se mostra extremamente relevante de qualquer maneira para o sistema do planejamento da ENSP.

## 7. CONCLUSÕES

Após a análise dos dados coletados nesta pesquisa, os principais pontos foram classificados em fraquezas, potencialidades e limites do planejamento da ENSP hoje, que servem de subsídio para análise das oportunidades de melhoria que se apresentam para a unidade no seu sistema de planejamento.

- a) **As fraquezas** representam as deficiências ou lacunas que mais se destacaram e necessitam de atenção especial para um processo de melhoria do planejamento, com vistas a tornar a gestão da ENSP mais estratégica.
- b) **As potencialidades** são os pontos positivos e entendidos como capazes de serem explorados na busca das melhorias desejadas.
- c) **Os limites** são os aspectos identificados que podem representar barreiras ou limitadores para estas melhorias, e devem ser levados em consideração para que as recomendações deste trabalho possam efetivamente aprimorar o processo de planejamento da unidade.

Os quadros 10, 11 e 12 apresentam as fraquezas, potencialidades e limites identificados no planejamento da ENSP.

Quadro 10: Fraquezas do Planejamento da ENSP

Inexistência de Plano quadrienal ou Plano estratégico institucional
Inexistência de planejamento integrado nas subunidades
Baixo alinhamento com as estratégias da Fiocruz
Pouco conhecimento sobre as estratégias da Fiocruz
Ausência de incorporação da visão de futuro no planejamento
Baixa incorporação das análises do ambiente externo no planejamento
Ausência de incorporação da participação social no planejamento
Incipiência e formalismo do processo de avaliação institucional
Desconhecimento sobre os indicadores, metas e resultados da avaliação institucional
Subutilização da ADII como instrumento de planejamento
Subutilização do SAGE como instrumento de planejamento e gestão estratégica
Ausência de critérios para o planejamento orçamentário – Modelo incremental
Baixa integração entre as subunidades no planejamento

Fonte: Elaborado pelo autor.



Quadro 11: Potencialidades do Planejamento da ENSP

Grande importância atribuída a função planejamento
Grande importância atribuída a necessidade de um planejamento mais estratégico na ENSP
Contexto político-econômico externo atual induzindo a necessidade de coesão e formas de planejar mais estratégicas e integradas
Contexto político interno favorável a iniciativas de planejamento institucionais – Início de gestão de candidato único com a proposição de planejamento institucional
Discussões internas nos departamentos sobre as competências internas da organização
Visão favorável a uma maior integração entre as subunidades
Importância atribuída ao alinhamento com as estratégias da Fiocruz
Interesse das subunidades em maior envolvimento em relação aos indicadores institucionais intermediários
Adesão da direção e seus órgãos ao planejamento que já foi realizado anteriormente
O plano quadrienal da ENSP estar previsto no regimento interno
Sistema com potencial estratégico de impulsionar o planejamento - SAGE

Fonte: Elaborado pelo autor

Quadro 12: Limites do Planejamento da ENSP

Natureza organizacional e modelo de governança desfavoráveis ao planejamento integrado, com grande fragmentação
Baixa cultura de planejamento na unidade
Baixa ascendência dos líderes das subunidades e da direção para gerar adesão dos profissionais ao planejamento institucional
Dependência de contexto político interno favorável para integrar o planejamento
Peso das estratégias emergentes como possível desestímulo a planejar
Necessidade de iniciativas de planejamento que dialoguem com as necessidades e expectativas das subunidades
Baixa cultura de dispêndio de tempo para ações fora da rotina, com dificuldade para revisão e avaliação do planejamento, até mesmo no âmbito da direção

Entendimento, apesar de minoritário, de que as melhorias necessárias no planejamento estão mais restritas à área da gestão.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A ENSP é uma das maiores unidades técnico-científicas da Fiocruz, tem grande importância no cenário da saúde pública nacional, sendo referência na formação de profissionais desse campo e detentora de grande destaque também na pesquisa, e na formulação de políticas públicas em saúde. Muitos pesquisadores e professores proeminentes da área da saúde pertencem ou pertenceram a essa instituição e nela se formaram. Existem hoje na instituição 9 departamentos, 3 centros, 2 periódicos, a comunicação institucional e 5 Vice direções, além de alguns núcleos ligados às subunidades. Tamanha complexidade requer uma gestão a sua altura e a altura dos desafios existentes para a instituição se manter como referência e desempenhar seu papel com a excelência pela qual é reconhecida no campo da saúde pública nacional. O cenário da grave pandemia que o mundo atravessa e os problemas sociais e econômicos que já existiam e se acentuaram, elevam o desafio para a gestão da ENSP, que também convive com uma conjuntura de perda de profissionais sem possibilidade de reposição e de congelamento orçamentário, decorrentes da crise econômica ora mencionada.

Os resultados desta pesquisa mostraram que o planejamento na ENSP hoje encontra-se em um estágio de desenvolvimento baixo e pouco capaz de dar suporte a uma gestão mais estratégica, tendo ficado visível a ausência de uma cultura de planejamento e de processos que possam guiar as ações institucionais de forma estratégica, sendo os poucos instrumentos existentes subutilizados para essa finalidade. A partir das análises do capítulo 6 e da definição das fraquezas, potencialidades e limites do planejamento da ENSP, segue-se com as conclusões dos principais pontos da pesquisa e em seguida as recomendações que delas derivam.

Em relação à configuração organizacional, ficou demonstrado que a ENSP se identifica de forma muito ajustada à burocracia profissional na tipologia de Mintzberg (1995). Seu desenho, sua forma de funcionamento e modelo de governança são bem explicados à luz dos estudos da burocracia profissional. Com uma tecnoestrutura e gerência de linha intermediárias muito fracas, conforme a teoria de Mintzberg (ibid), a autonomia dos profissionais se mostra como fator natural que influencia sobremaneira a forma de fazer gestão na unidade, que permeia a organização em todos os seus níveis. As subunidades finalísticas e os profissionais especializados que nela atuam, gozam de liberdade para definir suas estratégias de atuação, escolhendo por exemplo seus temas e objetos de pesquisa, cursos e disciplinas a serem oferecidos, seus clientes e público alvos, numa cultura de controle quase inexistente. Os serviços

de saúde são um caso à parte, uma vez que se configuram como um serviço de resposta imediata, com diferentes limites se comparados ao ensino e à pesquisa quando o assunto é planejamento, não obstante, na concepção, eles devam na ENSP sempre estar ligados a uma dessas duas outras áreas, ensino ou pesquisa.

Além das decisões individuais profissionais, que é importante lembrar, muitas vezes sofrem influência de fora da organização, a exemplo da influência acadêmica, outra importante forma de tomada de decisão é pelo modelo coletivo (Mintzberg, 1995). Numa organização que preza pelo caráter democrático e participativo das decisões consideradas relevantes e que tenham algum impacto sobre o conjunto da unidade, uma forte dimensão política acaba por influenciar a tomada de decisão em todos os níveis institucionais, de forma que as instâncias colegiadas, em especial o CD, se mostram como caminhos naturais para qualquer proposta de mudança institucional, como seria a introdução de um planejamento estratégico sistemático. Dessa forma, melhorias no sistema de planejamento da ENSP, passam necessariamente por um grande esforço de convencimento da alta gestão, no caso a direção da unidade e as Vice direções, transcendendo o espaço do CD, uma vez que os representantes das subunidades finalísticas no CD, embora tenham se manifestado quase unanimemente (83,3%) nas entrevistas pela importância e necessidade de um planejamento mais estratégico na unidade, possuem pouca ascendência sobre os profissionais nas suas subunidades, conforme também observado na pesquisa.

Quando aliada a autonomia dos profissionais à fraca ou quase inexistente cultura de planejamento na unidade hoje, estratégias de articulação precisam ser pensadas para que efetivas mudanças no sistema de planejamento possam ocorrer, obtendo adesão daqueles atores que são fundamentais nesse processo, os profissionais das áreas finalísticas. Importante reforçar que o modo de tornar o planejamento mais estratégico não pode ser outro se não através de um processo coletivo amplo, levando-se em conta o modelo de governança e cultura da ENSP, amplamente explorados neste estudo. Segundo Dassault (1992), por definição a gestão na organização profissional é mais democrática, no sentido de associar os profissionais ao processo gerencial, envolvendo-os tanto na definição de objetivos quanto no processo de avaliação. Da mesma forma que o processo coletivo se mostra o mais apropriado, o modelo utilizado e aceito no congresso interno, por todas as unidades, inclusive a ENSP, em que as deliberações emergem de intensas discussões em grupos, parece ser requisito para que a unidade possa institucionalizar um plano estratégico de médio ou longo prazo, respeitando a cultura organizacional.

Pôde-se observar também nesta pesquisa que o ambiente político interno atual é favorável a adesão da unidade a mudanças no sistema de planejamento. Uma nova direção está

em início de mandato, tendo sido eleita como candidatura única, num consenso institucional em torno do seu nome, evitando-se conflitos eleitorais que normalmente dificultam a coesão para ações integradas. Nos compromissos de campanha do diretor, há a previsão de realizar um planejamento estratégico da ENSP mais amplo, o que pode também favorecer a mobilização da unidade para estas mudanças. A integração entre as subunidades também foi majoritariamente apontada nas entrevistas como algo importante e que deve ser ampliado.

O ambiente externo desfavorável também se mostrou na pesquisa como um fator que pode facilitar a coesão e estimular a sinergia em torno do planejamento institucional, por uma série de fatores, como o orçamento restrito, a saída de muitos servidores por aposentadorias aliada a ausência de concursos, e o próprio ambiente político conturbado no país, levando a uma relação enfraquecida da ENSP com o ministério da saúde, que por sua vez vem passando por sucessivas mudanças ao longo da pandemia.

A baixa cultura de planejamento captada nas entrevistas, por sua vez, se mostra como uma barreira a ser transposta para as mudanças no seu sistema, em especial em relação a realização do plano estratégico, em que se torna importante desvincular a ideia de que o planejamento é somente uma forma de controle, quando na realidade ele pode servir, de acordo com Langley (1988), mais a uma organização profissional como meio para o autoconhecimento organizacional, compartilhamento de visões, construção de objetivos comuns e também para facilitar os processos de priorização quando necessários e dar visibilidade às realizações da ENSP. As poucas iniciativas de planejamento formal mencionadas na ENSP e também um desconhecimento majoritário em relação a metodologias de planejamento refletem essa baixa cultura, que podem tornar o trabalho de pactuação da metodologia das oficinas mais difícil, e gerar desgaste e desestímulo, visto essa também captada em falas que mostravam preocupação sobre a forma que um planejamento estratégico pode ser realizado e como a metodologia, que por enquanto foi aplicada somente na direção, irá dialogar com as necessidades e características das áreas finalísticas.

Uma vez que a percepção sobre planejamento nas entrevistas caiu com frequência em aspectos da gestão, especialmente no planejamento orçamentário, torna-se importante também uma reflexão sobre como um planejamento estratégico pode reverberar na distribuição orçamentária, seja de forma direta ou indireta. Já no que se refere aos aspectos estratégicos do planejamento, a visão de futuro, as análises de ambiente externo, a concorrência, as competências internas e a participação social, houve a clara percepção de que são elementos não incorporados a qualquer tipo de planejamento, embora o aspecto positivo tenha sido a menção de que as competências internas são objeto de discussões nas subunidades, aparecendo

em metade das entrevistas, e a análise concorrencial foi citada em uma das entrevistas como um tema tratado dentro da subunidade.

Em relação ao alinhamento estratégico com a Fiocruz, a pesquisa mostrou um baixo alinhamento nos últimos três anos (50,6% das iniciativas), principalmente se considerarmos o caráter amplo e descritivo das estratégias definidas no último CI da Fiocruz. Através das entrevistas também foi possível captar, em sua maioria (66,6%), uma visão de que não só há pouco alinhamento, como um desconhecimento dos servidores em relação às diretrizes estabelecidas, ao mesmo tempo em que a grande importância da coerência com as estratégias do conjunto da Fiocruz, foi mencionada de forma unânime pelos entrevistados. O fato de o IX Congresso Interno da Fiocruz estar prestes a ser realizado se mostra então como mais uma oportunidade de catalisar esse sentimento da importância do alinhamento aliado a importância atribuída ao planejamento, de forma que vincular ao máximo uma iniciativa de planejamento estratégico aos resultados e diretrizes do CI pode estimular a adesão dos profissionais ao planejamento institucional. A ENSP, possui hoje em seu regimento interno a previsão de realização de planos quadrienais no início de cada mandato de diretor, o que se mostra como uma oportunidade de realizar um plano estratégico, respaldado por uma norma regimental.

De outro lado a Fiocruz divulgou, através da COGEPLAN, que o modelo de construção do CI será novamente o de teses e diretrizes do congresso interno, e que por serem mais amplas e descritivas terão desdobramento pelo Coletivo de Gestores e em Planos Estratégicos das Unidades, e, embora tais desdobramentos sejam mencionados, porém não pactuados com as unidades nem tampouco implementados, surge mais uma oportunidade de convergir o planejamento estratégico da ENSP para complementar e dar concretude ao planejamento estratégico do coletivo da Fiocruz.

Como afirmaram Mintzberg et al (2010), fazer um plano estratégico não se trata de criar estratégias necessariamente, mas também de identificar e descrever as estratégias que já existem, estejam elas já em curso ou apenas na mente dos estrategistas, no que o autor também chamou de um processo de codificação, elaboração e conversão de estratégias. Pode-se observar que o congresso interno da Fiocruz adota um formato de construção, já mantido para a próxima edição, em que muitas das diretrizes definidas correspondem a este método de formação de estratégias, pouco objetivas, e um tanto amplas e genéricas, de acordo com o que Mintzberg et al (2010) também chamou de “estratégias guarda-chuva”, onde são definidos alvos estratégicos para que outros agentes respondam de acordo com suas experiências e preferências.

No caso de uma burocracia profissional como a ENSP é importante frisar dois aspectos. O primeiro é que as estratégias, segundo Mintzberg e Quinn (2007), existem em abundância,

mas estão muito pulverizadas na organização profissional, de forma que planejamento institucional integrado tira essas estratégias do nível individual ou grupal, trazendo autoconhecimento para a organização para que, segundo Langley (1988), possam ser compartilhadas e servir de subsídio para a definição de outras visões estratégicas. A autora ainda coloca como um papel importante do planejamento estratégico a “terapia em grupo”, fomentando “a construção de consensos, a coesão institucional, comunicação e legitimação de visões estratégicas por colegiados de todos os níveis organizacionais”. O segundo aspecto é o fato de nas burocracias profissionais as estratégias emergirem a qualquer momento, não sendo possível formulá-las todas no momento do planejamento. Para isso, se torna fundamental, e um grande desafio, a proposição de etapas de avaliação e revisão periódicas para eventuais revisões de objetivos definidos no plano e inclusão de possíveis novos objetivos. Como sugerido em uma das entrevistas, a ENSP poderia realizar grandes assembleias de avaliação, tendo como referência o seu plano quadrienal.

Para isso, é importante reservar espaço para avaliar o alcance de objetivos estratégicos não planejados, uma vez que emergentes, para não cair no que Mintzberg et al (2010) chamaram de armadilha de avaliar o desempenho do planejamento e não da instituição.

Em relação a ADII, é um instrumento de planejamento que se mostrou nesta pesquisa muito pouco aproveitado como uma verdadeira ferramenta de gestão estratégica e pouco conhecido na instituição, justamente por profissionais que estão entre os que são responsáveis pelo atingimento das metas pactuadas. A sua vinculação a gratificação dos servidores se mostrou um possível desestímulo a um uso mais estratégico e efetivo. Por sua vez, o SAGE, outro instrumento de planejamento, foi citado pelos entrevistados como ferramenta orçamentária, de registro de metas e alinhamento estratégico com a Fiocruz, porém fica nítido pela análise dos relatórios em comparação com os relatórios da ADII a sua subutilização, no sentido de preenchimento pelas subunidades das ações realizadas a cada ano, impedindo um uso do mesmo para gerar informações gerenciais de qualidade, inclusive para auxiliar o planejamento e sua avaliação, e a transparência das ações da ENSP e seus resultados.

Diante das análises deste trabalho, com o intuito de subsidiar a melhoria do planejamento da ENSP, em vistas a torná-lo mais estratégico, são feitas as seguintes recomendações para a instituição:

- 1) Iniciar uma discussão para a realização do plano quadrienal da Fiocruz, previsto em regimento interno, a partir de uma metodologia que deve ser levada a discussão nas instâncias colegiadas da unidade. Alguns requisitos são sugeridos para o alcance do sucesso desta iniciativa, inclusive para subsidiar a construção metodológica:

- Forte apoio e mobilização da direção da ENSP.
- Articulação da direção e seus órgãos em diversas instâncias colegiadas para sensibilização e adesão dos profissionais.
  - Participação institucional ampla, a ser precisamente definida a sua abrangência nas instâncias colegiadas.
  - Metodologia com vinculação direta às diretrizes do CI Fiocruz, com definição de objetivos estratégicos que atendam ao alcance das diretrizes (com possibilidade de objetivos desvinculados de forma complementar num segundo momento), por ser essa uma forma de facilitar a adesão e aproximar cada vez mais a unidade da vida institucional da Fiocruz, o que serve não apenas ao plano quadrienal.
  - Etapas anteriores a definição de objetivos, devendo incluir ao menos a discussão e construção da visão de futuro, por área de atuação, e depois a visão de futuro integrada, elemento essencial, especialmente no momento de transformação que vivemos na ENSP e no mundo. Todas as análises prévias devem ser feitas em discussões abertas, preferencialmente em grupos, respeitando a cultura e o rito ENSP/Fiocruz de se deliberar.
  - Previsão e realização das etapas de avaliação e revisão anual, de forma a absorver o caráter instável do ambiente em que a ENSP está inserida, com deslocamento de prioridades e objetivos, as chamadas estratégias emergentes.
  - Alguma forma de participação social direta no processo, de forma a integrar da melhor forma possível as demandas sociais.
  - Articulação com pessoas chave da organização, com conhecimento sobre planejamento, dando especial atenção aos profissionais do departamento de administração e planejamento em saúde (DAPS) para colaborar na formulação/aperfeiçoamento da metodologia.

2) Iniciar uma discussão sobre a avaliação de desempenho institucional intermediária, com o objetivo de envolver os profissionais e instâncias colegiadas para que tenham conhecimento dos indicadores, metas planejadas e alcançadas, parciais e finais, e a adoção de um novo método de definição de indicadores, mais dinâmico e participativo, em que eles sejam avaliados a cada ano sobre a sua manutenção ou não e as metas dimensionadas de forma mais criteriosa, de forma a transformar a ADII em um verdadeiro instrumento de planejamento, capaz de estimular a melhoria do desempenho institucional, rumo a uma gestão mais estratégica.

3) E não obstante a melhor utilização da ADII como instrumento de planejamento, recomenda-se a criação de um outro sistema/método de avaliação, além da ADII, visto a limitação do número de indicadores desta, e também do fato de estar atrelado a uma gratificação funcional.

4) Iniciar uma discussão sobre a importância da utilização do SAGE, ou do sistema de planejamento da Fiocruz que venha a substituí-lo, de forma integral e criteriosa pelas subunidades, para que possa ser explorado seu potencial estratégico e se tornar um legítimo sistema de informações gerenciais, que auxilia a tomada de decisão e dá transparência e visibilidade às ações realizadas na unidade. Para isso, é fundamental o envolvimento e esforço da direção da ENSP em promover a importância do sistema junto às unidades finalísticas. Ação essa que deve envolver o Seplan/VDDIG, órgão capaz de dar subsídios a estratégia de fortalecimento do SAGE na unidade.

5) Discutir a criação de mecanismos que possam vincular uma parte do orçamento a algum nível maior de planejamento, de preferência ao plano quadrienal, se existente. A vinculação pode ser por aporte direto do orçamento disponível ou de forma indireta, tendo o planejamento como direcionador e fator de priorização para novos fomentos para a pesquisa ou para a tentativa de captação de recursos via emendas parlamentares ou negociação interna com a Fiocruz, para a distribuição do orçamento de investimento (equipamentos), ou ainda para as discussões sobre a alocação dos postos de trabalho terceirizados na unidade, que consomem a maior parcela do orçamento.

6) Investir em formação na área de planejamento e estratégia, voltados para a área da saúde, da CT&I e do setor público, de forma a fomentar a cultura destas dimensões e possibilitar o surgimento de novas metodologias, capazes de subsidiar os instrumentos de planejamento e de formação de estratégia dentro da instituição.

Por fim, entende-se que esta pesquisa naturalmente apresenta limitações, que neste trabalho se caracterizam principalmente pelo baixo número de entrevistados, que não pode ser maior em razão do tempo da pesquisa, dificultando captar a percepção do conjunto da unidade de forma mais ampla sobre planejamento e estratégia na ENSP e suas possibilidades de melhoria. Toda pesquisa é um conjunto de escolhas e o foco deste trabalho consistiu na análise de documentos e da visão dos chefes de departamentos e centros, por serem estas partes da organização tão fundamentais quanto ainda desarticuladas do processo de planejamento formal mais estratégico da unidade.

Dito isso, conclui-se que o trabalho de certo não esgota o tema sobre o planejamento e estratégia na ENSP, mas, além de possibilitar e contribuir para que outros trabalhos possam



aprofundar esse conhecimento, espera-se que tenha servido para clarificar as formas de fazer planejamento na instituição hoje e que as recomendações feitas possam auxiliar na melhoria da função planejamento na unidade, rumo a uma gestão mais estratégica e voltada para o alcance e transparência dos seus resultados sociais.

## REFERÊNCIAS

ALBERT, S.; WHETTEN, D. A. **Organizational identity**. In: CUMMINGS, L. L.; STAW, B. M. (Eds.). **Research in organizational behavior**. Greenwich: Jay Press, 1985. p. 263-295.

ALBUQUERQUE, Eduardo da Motta e; SOUZA, Sara Gonçalves Antunes de; BAESSA, Adriano Ricardo. **Pesquisa e inovação em saúde: uma discussão a partir da literatura sobre economia da tecnologia**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 9, n. 2, p. 277-294, Jun 2004.

Alves, M. A. (2016). **O modelo incremental como teoria para o processo orçamentário**. RBPO - Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, 6 (2), 124-137.

ACKOFF, RUSSELL L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1979.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; MACHADO, Cristiani Vieira; LIMA, Luciana Dias de. **Responsabilidade do Estado e direito à saúde no Brasil: um balanço da atuação dos Poderes**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 14, n. 3, p. 829-839, June 2009.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011, 229 p.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>, acesso em: 9 jun. 2020.

\_\_\_\_\_ **Lei 8.080 de 19 de Setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)> Acesso em: 10 jun 2020.

\_\_\_\_\_ **Constituição (1988). Emenda Constitucional Nº95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)> Acesso em: 5 jun 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Plano Plurianual do Governo Federal 2020-2023**. Brasília, DF, 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Economia. **Guia Técnico de Gestão Estratégica**. Brasília, DF, 2020.

CARVALHO, Daniela Moreira de; PREVOT, Frédéric; MACHADO, João Armando Dessimon. **O uso da teoria da visão baseada em recursos em propriedades rurais: uma revisão sistemática da literatura**. Rev. Adm. (São Paulo), São Paulo, v. 49, n. 3, p. 506-518, Set. 2014.

CHANDLER, A. D. **Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise** - MIT Press, Cambridge, MA. 1962.

COSTA, A.; NASCIMENTO, A.; CRUZ, E.; TERRA, L.; SILVA, M. **O uso do método Estudo de Caso na Ciência da Informação no Brasil**. InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação, v. 4, n. 1, p. 49-69, 17 jun. 2013.

COSTA, Laís Silveira. **Inovação nos serviços de saúde: apontamentos sobre os limites do conhecimento**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 32, supl. 2, e00151915, 2016.

DUSSAULT, Gilles. **ARTIGOS A Gestão dos serviços públicos de saúde: Características e exigências**. Rev. Adm. Púb. Rio de Janeiro, 26 (2): 8-19. abr./jun. 1992.

DRUCKER, Peter. **Práticas de Administração de Empresas**. 2 volumes, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

ENSP - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca [homepage na internet]. Relatório de Gestão ENSP 2017. [acesso em 16 Fev 2019]. Disponível em: [http://ensp.fiocruz.br/documentos/download/5c5c6f64a76b88409c620582?documento=RG\\_ENSP\\_2017.pdf](http://ensp.fiocruz.br/documentos/download/5c5c6f64a76b88409c620582?documento=RG_ENSP_2017.pdf)

ENSP – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca [homepage na internet]. [Acesso em 11 mai 2020]. Disponível em: <http://ensp.fiocruz.br/>.

---

**Missão, Visão e Valores.** [acesso em: 8 Nov. 2019] Disponível em: <http://ensp.fiocruz.br/apresentacao/missao-visao-e-valores>

---

**Organograma.** [acesso em: 8 Nov 2019] Disponível em: <http://ensp.fiocruz.br/apresentacao/organograma>

---

**Regimento Interno ENSP.** Rio de Janeiro, 2015. [Acesso em 15 Mar 2020]. Disponível em: [http://pesquisa.enasp.fiocruz.br/documentos\\_pesquisa/regimento-interno-2015\\_ensp.pdf](http://pesquisa.enasp.fiocruz.br/documentos_pesquisa/regimento-interno-2015_ensp.pdf)

FILHO, P.V.; PAGNONCELLI, D. **Construindo estratégias para vencer.** Elsevier Brasil, 2003. 370p.

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz [homepage na internet]. A Fundação. [Acesso em 9 Fev 2019] Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/fundacao>

---

**Guia de Planejamento COGEPLAN 2020.** Rio de Janeiro, 2019.

---

**Relatório Final do VIII Congresso Interno – A Fiocruz e o Futuro do SUS e da Democracia.** Rio de Janeiro, 2018. [Acesso em 18 Jun 2020] Disponível em: <https://congressointerno.fiocruz.br/sites/congressointerno.fiocruz.br/files/documentos/VIII%20Congresso%20Interno%20-%20Relat%C3%B3rio%20Final.pdf>

FLEURY, Afonso C. C.; FLEURY, Maria Tereza Leme. **Estratégias competitivas e competências essenciais: perspectivas para a internacionalização da indústria no Brasil.** Gest. Prod., São Carlos, v. 10, n. 2, p. 129-144, Ago. 2003.

FLEURY, Sonia; OUVENEY, Assis. **O sistema único de saúde brasileiro: Desafios da gestão em rede.** Rev. Portuguesa e Brasileira de Gestão, Lisboa , v. 11, n. 2-3, p. 74-83, 2012.

FONTELLES, M. J; Simões, M. G.; Farias, S. H; Fontelles, R G S. **Metodologia da pesquisa científica: Diretrizes para a elaboração de um protocolo de pesquisa.** Rev. Med. Par. Pará, 23(3), jul-set, 2009.

GADELHA, CAG; BRAGA, PSC. **Saúde e inovação: dinâmica econômica e Estado de Bem-Estar Social no Brasil.** Cad. Saúde Pública [online]. 2016, vol.32, suppl.2.

GADELHA, C. A. G.; VARGAS, M. A.; MALDONADO, J. M. DOS S.; BARBOSA, P. R. **O Complexo Econômico-Industrial da Saúde no Brasil: formas de articulação e implicações para o SNI em saúde.** Revista Brasileira de Inovação, v. 12, n. 2, p. 251-282, 20 ago. 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 17 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa** - 4. ed. - São Paulo : Atlas, 2002.

GIOVANELLA, Lígia. **As origens e as correntes atuais do enfoque estratégico em planejamento de saúde na América Latina.** Cad. Saúde pública, Rio de Janeiro 7 (1): 26-44, Jan-Mar. 1991.

GIORDANI, Jorge A. **La planificación como proceso social, un esquema de análisis.** Cuadernos Sociedad Venezolana de Planificación (3): 147-179, 1974.

GUIMARAES, Reinaldo et al . **Política de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde.** Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 24, n. 3, p. 881-886, Mar. 2019 .

LANGLEY, Ann. **The Roles of Formal Strategic Planning. Long Range Planning.** v. 21, n. 3, p. 40 –50, 1988.

LIMA, Humberto Sérgio Costa et al . **SUS, saúde e democracia: desafios para o Brasil Manifesto de seis ex-ministros da saúde a propósito da 16ª Conferência Nacional De Saúde**. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 24, n. 10, p. 3713-3716, Out. 2019.

LINDBLOM, C. The science of muddling-through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 1, p. 79-88, 1959.

MARIOTTO, Fábio Luiz. **Mobilizando estratégias emergentes**. *Rev. adm. empresa*, São Paulo , v. 43, n. 2, p. 78-93, Jun 2003.

MARQUES, Rosa Maria; PIOLA, Sérgio Francisco; ROA, Alejandra Carrillo (Organizadores). **Sistema de Saúde no Brasil: organização e financiamento**. Rio de Janeiro : ABrES ; Brasília : Ministério da Saúde, Departamento de Economia da Saúde, Investimentos e Desenvolvimento ; OPAS/OMS no Brasil, 2016. 260 p.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. **Metodologia qualitativa de pesquisa**. *Educ. Pesqui.*, São Paulo , v. 30, n. 2, p. 289-300, Ago. 2004 .

MAXIMIANO, A.C.A. **Teoria geral da administração: Da revolução urbana à revolução digital** – 6ed – São Paulo: Atlas, 2010.

MENDES, Eugênio Vilaça. **As redes de atenção à saúde**. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011. 549 p.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

\_\_\_\_\_. **Criando organizações eficazes: estruturas em cinco configurações**. 2 ed – São Paulo: Atlas, 2011.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safari de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2010. 392 p.

MINTZBERG, H; QUINN, J. B. **O Processo da Estratégia**. Editora Bookman, Porto Alegre, Brasil, 2007. 404 p.

MIRANDA, Gabriella Morais Duarte; MENDES, Antonio da Cruz Gouveia; SILVA, Ana Lucia Andrade da. **O envelhecimento populacional brasileiro: desafios e consequências sociais atuais e futuras**. Rev. bras. geriatr. gerontol., Rio de Janeiro , v. 19, n. 3, p. 507-519, June 2016.

MOTTA, Paulo Roberto. **A Ciência e a arte de ser dirigente**. 8 ed. Rio de Janeiro: Record, 1997.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. K. **Competindo pelo Futuro: estratégias inovadoras para obter o controle do seu setor e criar os mercados de amanhã**. Rio de Janeiro: Campus: 1995.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva: técnicas para análise da indústria e da concorrência**. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

QUENTAL, C; & GADELHA, C. **Incorporação de demandas e gestão de P&D em institutos de pesquisa**. Revista de Administração Pública 34 (1):57:78, Jan/Mar: 2000.

QUINN, James Brian. **Strategies for change**. Homewood, Illinois: R.D. Irwin, 1980.

SANTIAGO, Rosivaldo Cardoso. **Proposta metodológica para construção de cenários prospectivos de preservação de acervos arquivísticos digitais pela casa de Oswaldo Cruz no Horizonte Futuro 2022: rumo a uma gestão estratégica dos riscos e incertezas**. 158 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2011.

Souza, Thaís Vasconcelos de. **Aprendizagem de estrategistas no contexto da elaboração e da implementação do Planejamento Estratégico Institucional da UFPE**. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, Recife, 2016. 120 P.

TENORIO, Marge; MELLO, Guilherme Arantes; VIANA, Ana Luiza D'Ávila. **Políticas de fomento à ciência, tecnologia e inovação em saúde no Brasil e o lugar da pesquisa clínica.** Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 22, n. 5, p. 1441-1454, Mai 2017.

VENTURA, Magda Maria. **O estudo de caso como modalidade de pesquisa.** Revista da Sociedade de Cardiologia do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 383-386, set./out. 2007.



## **ANEXO A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS**

Roteiro para as Entrevistas Semiestruturadas com os Chefes de subunidades (Departamentos e Centros) da ENSP:

- 1 – Como é realizado o Planejamento no seu departamento e na ENSP?
- 2 – Qual é, na sua visão, o papel do Planejamento na ENSP, levando-se em conta a configuração organizacional da ENSP e a autonomia dos profissionais?
- 3 – Como você percebe a integração entre as subunidades da ENSP no planejamento do da unidade?
- 4 – Você percebe que o planejamento departamental e da ENSP estão alinhados com o planejamento e as estratégias da Fiocruz? Se sim, como ocorre esse alinhamento?
- 5 – Qual a sua visão sobre a forma de avaliação dos resultados alcançados pela ENSP?
- 6 – Como é considerada a visão de futuro no planejamento do departamento e da ENSP?
- 7 - Como o departamento e a ENSP integram a participação social na realização do seu planejamento?
- 8 – Como são consideradas a análise do ambiente externo e as competências internas no planejamento do departamento e da ENSP?