

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ
ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA EM SAÚDE

VÂNIA C. DORNELLAS BUCHMULLER

PLANEJAMENTO E GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO

Uma proposta para a Casa de Oswaldo Cruz

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde da Escola Nacional de Saúde Pública da Fundação Oswaldo Cruz como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde

Orientadora: Cristiane Quental

Rio de Janeiro, agosto de 2004

*Essa dissertação é dedicada a meu marido, **Helio Jorge**, que,
mais do que ninguém participou e compreendeu o esforço
dispendido nesta jornada.*

AGRADECIMENTOS

A Prof^ª Cristiane Quental pela orientação, apoio e incentivo.

Ao Prof^º Carlos Gadelha, coordenador do Programa de Mestrado Profissional da Escola Nacional de Saúde Pública, pela oportunidade de realização do mestrado.

Ao Prof^º Adriano Proença e a Pesquisadora Nara Brito pelas contribuições e por integrarem a banca de defesa da dissertação.

As secretárias do Programa de Mestrado Marluce e Sonia pela dedicação e profissionalismo.

Aos colegas de mestrado, pela convivência e troca de experiências no decorrer do curso.

À direção da Casa de Oswaldo Cruz, cujo incentivo foi decisivo para a busca e concretização do processo de realização desse mestrado.

Aos amigos e colegas da Casa de Oswaldo Cruz pelo apoio e o carinho dispensado que foram determinantes para a realização deste trabalho.

À amiga Lisabel pela amizade e a convivência.

À amiga Maria José pela amizade e pelas palavras de apoio nas horas mais difíceis.

Ao colega Luis Fajardo pelo apoio e por suas contribuições sempre pautadas pelo bom senso.

A todos aqueles que contribuíram para a realização deste trabalho.

À minha família, em especial aos meus pais, Ribamar e Ivanda pelo carinho em todos os momentos da minha vida.

Reflexão

*“Precisamos saber o que fomos, para compreender o que somos
e escolher o que seremos”*

Paulo Freire

Ficha Catalográfica

BUCHMULLER, Vânia Conceição Dornellas

Planejamento e Gerenciamento Estratégico: uma proposta para a Casa de Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública, Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde, Fundação Oswaldo Cruz, 2004.

Pg.

Dissertação: Mestrado Profissional em Gestão de Ciência e Tecnologia em Saúde

Orientadora: Cristiane Quental

1. Planejamento Estratégico
2. Planejamento Institucional
3. Estratégia
4. Organização
5. Gestão Estratégica

RESUMO

O fortalecimento da capacidade de planejamento estratégico e o desenvolvimento de mecanismos de gestão para as instituições públicas são de fundamental importância para a identificação e antecipação de oportunidades.

O Planejamento Estratégico é atualmente um desafio gerencial crítico nas instituições públicas de uma maneira geral. A reformulação e a consolidação de novos mecanismos de gestão que proporcionem a formação de recursos humanos e a sua capacitação são de fundamental importância na busca de mecanismos que permitam a articulação e elaboração de estratégias ou visões de futuro da organização.

A gestão estratégica é utilizada pelas organizações que desejam criar o futuro desejado, se adaptando ao ambiente em constantes mudanças. Este processo de administrar, preocupado com o futuro, compreende três fases distintas e interligadas. No primeiro momento, as organizações elaboram suas estratégias e na fase seguinte, as mesmas são colocadas em prática e, buscando monitorar essas fases e implantar as correções necessárias se dá o acompanhamento. Entende-se que o elo entre essas fases está nas informações internas e externas à organização e neste sentido, os sistemas de informação desempenham um papel fundamental ao disponibilizar informações úteis, precisas e confiáveis.

Assim o objetivo precípua desse trabalho é propor a implementação de uma gestão estratégica na Casa de Oswaldo Cruz, visando o aperfeiçoamento de seu processo de planejamento, buscando transformá-lo em um mecanismo eficaz de gestão, dando ênfase na reunião de informações qualitativas sobre o desempenho da unidade com relação as suas ações apresentadas no PO&M, permitindo uma análise mais apurada que servirá de base para o acompanhamento, monitoramento e avaliação estratégica, gerando informações regulares sobre a gestão e desempenho da unidade contribuindo, assim, para uma maior eficiência na alocação de recursos físicos e financeiros.

ABSTRACT

For public institutions, strengthening strategic planning skills and developing management tools are vitally important to identify and anticipate opportunities.

Strategic Planning today represents a critical challenge for public institutions in general. Reformulating and consolidating new management tools that foster human resource and skill training are of crucial importance in the search for tools that enable us to formulate strategies or visions for an organization's future.

Strategic management is used by organizations that wish to shape their own future by adapting themselves to an environment in constant change. This process of administering with an eye on the future encompasses three distinct yet interconnected phases. The first step is for an organization to draw up its strategy; next, this strategy must be put in place and enforced; lastly, all phases must be monitored and any necessary corrections made. Linking these phases is information both internal and external to the organization, and this means information systems play a fundamental role by making useful, precise, and reliable information available.

This paper's prime purpose is to propose the adoption by Casa de Oswaldo Cruz of a strategic management planning system, aimed at perfecting its planning process and turning it into an efficacious management tool.

Special emphasis must be placed on gathering qualitative information about the unit's performance associated with the actions presented in Annual Aims and Objectives Planning (PO&M), which will allow an accurate analysis that will serve as basis for follow up and strategic evaluation and in this way given information in regular basis about the management and performance of the unit contributing to a better efficiency on the application of the resources.

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE QUADROS

RESUMO

ABSTRACT

1. INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO DO ASSUNTO	1
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	5
1.3 OBJETIVOS DOS TRABALHOS	6
1.4 JUSTIFICATIVA	7
1.5 METODOLOGIA DA PESQUISA	8
1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	9

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO	10
2.2 NÍVEIS DE PLANEJAMENTO	11
2.2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	12
2.2.2 PLANEJAMENTO TÁTICO	15
2.2.3 PLANEJAMENTO OPERACIONAL	16
2.3 GESTÃO ESTRATÉGICA	17
2.3.1 O PROCESSO DE GESTÃO ESTRATÉGICA	23
2.3.2 FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA	24
2.3.3 IMPLEMENTAÇÃO DE ESTRATÉGIA	32
2.3.4 ACOMPANHAMENTO ESTRATÉGICO	33
2.4 A INFORMAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO	35
2.5 A ORGANIZAÇÃO	37
2.5.1 A ORGANIZAÇÃO E SUAS CONFIGURAÇÕES	38
2.5.2 A ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL	40
2.5.3 A FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIA NA ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL	41
2.5.3.1 – DECISÕES TOMADAS PELO JULGAMENTO PROFISSIONAL	43

2.5.3.2 – DECISÕES TOMADAS POR ORDEM ADMINISTRATIVA	43
2.5.3.3 – DECISÕES TOMADAS POR OPÇÃO COLETIVA	43
2.5.4 – ESTRATÉGIA NA ORGANIZAÇÃO PROFISSIONAL	44
2.5.5 – PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO E DE JULGAMENTO	44
2.5.6 – PROBLEMAS DE INOVAÇÃO	45
2.5.7 – REAÇÕES AOS PROBLEMAS	46
2.6 – CONSIDERAÇÕES	47
3. CONTEXTUALIZAÇÃO – O CASO DA COC	
3.1 A FIOCRUZ E SEUS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO	49
3.2 HISTÓRIA INSTITUCIONAL DA COC	55
3.2.1 ANÁLISE DO PROCESSO DE GERENCIAMENTO ESTRATÉGICO DA COC	57
4. DISCUSSÃO E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO	
4.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL - ATIVIDADE BUROCRÁTICA?	69
4.2 GERENCIANDO O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA COC	71
4.2.1 OBSTÁCULOS A SEREM ENFRENTADOS	72
4.2.2 IMPLEMENTANDO GESTÃO ESTRATÉGICA NA COC	73
4.2.3 ACOMPANHAMENTO – CONTROLE E AVALIAÇÃO	75
4.2.4 FATORES CHAVES DE SUCESSO PARA A IMPLEMENTAÇÃO	76
4.3 OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO	79
5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÃO	
5.1 CONCLUSÃO	80
5.2 RECOMENDAÇÃO	81
BIBLIOGRAFIA E FONTES	83

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Estratégias Deliberadas e Emergentes	20
Figura 2	Organograma da Casa de Oswaldo Cruz - 1989	54
Figura 3	Organograma da Casa de Oswaldo Cruz - 2001	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Níveis de Planejamento	11
Quadro 2	Etapas do Processo de Gestão Estratégica	23

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO

1.1 – Apresentação do Assunto

Para que as instituições de Ciência & Tecnologia possam atingir os objetivos da atual política de ciência, tecnologia e inovação, torna-se necessário a reformulação e a consolidação de novos mecanismos de gestão que proporcionem a formação de recursos humanos e a capacitação das instituições em política e gestão, assegurando que os conhecimentos gerados e competências científicas e técnicas existentes possam servir para a constituição de bases sólidas na tomada de decisões do conjunto das instituições públicas.

O fortalecimento da capacidade de planejamento estratégico e a introdução de sistemas de acompanhamento e avaliação nas instituições responsáveis pela formulação e gestão da política de C&T são de fundamental importância para a identificação e antecipação de oportunidades, permitindo, assim, a construção de visões de longo prazo que possam reverter em ações para os diversos agentes da política de desenvolvimento científico e tecnológico.

As Diretrizes Estratégicas do Governo descritas no *Livro Branco da Ciência, Tecnologia e Inovação* apontam para: “orientar e constituir a institucionalidade necessária para enfrentar o desafio da inovação, elemento determinante das políticas públicas em todo o mundo, que deve ser criativamente enfrentada pela sociedade brasileira”.

Em seu item “Modernizar e consolidar instituições e procedimentos de gestão da política de CT&I e os mecanismos de articulação com as demais políticas públicas” são identificadas, dentre outras, algumas ações necessárias para a modernização das instituições e procedimentos de gestão em CT&I:

- Consolidar um quadro institucional que contemple e integre os papéis das diversas entidades do sistema na gestão da política de CT&I;
- Formar recursos humanos e capacitar as instituições em política e gestão;

- Reforçar a eficácia e eficiência de estratégias empresariais e das políticas de CT&I;
- Fortalecer a capacidade de planejamento estratégico do Sistema e das instituições responsáveis pela formulação e gestão da política na área;
- Introduzir sistemas de acompanhamento e avaliação de políticas, instituições e programas;
- Aperfeiçoar e consolidar o sistema de indicadores;
- Fortalecer as capacitações básicas associadas ao planejamento e à gestão do sistema CT&I, tais como: prospecção, avaliação e informação, incorporando sempre que possível uma visão de longo prazo;
- Implantar novos mecanismos de gestão da infra-estrutura de pesquisa que estimulem o seu uso compartilhado;
- Desenvolver e implementar mecanismos de comunicação de resultados das ações e atividades de CT&I para os diversos segmentos da sociedade.

É evidente que o planejamento estratégico de uma organização, face à evolução cada vez mais rápida da sociedade e diante do contexto sócio-econômico atual marcado pela globalização, necessita de metodologias, técnicas e procedimentos que visem preparar as organizações para sobreviverem e se sustentarem neste novo cenário, por isso, a importância em discutir qual o papel da atividade de planejamento propriamente dito e sua implantação, além das estratégias a serem adotadas. Assim, torna-se necessário, além de mensurar e avaliar os resultados organizacionais, elaborar planos e programas viáveis de serem implantados para atingir os objetivos e as metas pretendidas pela organização; obter melhores condições de responder aos interesses da sociedade em geral, através de melhores resultados e maior satisfação junto aos clientes, fornecedores e parceiros, com uma equipe mais comprometida usando os recursos de modo mais efetivo para alcançar o diferencial competitivo da organização num mercado

globalizado, através do enfoque de seus resultados, a excelência de seu desempenho e o aprendizado contínuo, preparando a organização para responder aos desafios futuros.

Segundo Almeida (2001) o planejamento estratégico é uma técnica que busca ordenar as idéias das pessoas, de forma a criar uma visão do caminho a ser seguido para posteriormente ordenar as ações que vão representar a implementação do plano estratégico.

Na análise de Fischmann e Almeida (1991), o planejamento estratégico é uma atividade que através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças para o cumprimento da sua missão e estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar os riscos.

Mintzberg (2001) coloca que a nova visão do planejamento estratégico é a busca de mecanismos que permitam a articulação e a elaboração de estratégias ou visões de futuro na organização. A definição de estratégias não é o resultado exclusivo do processo de planejamento estratégico, mas o produto de um conjunto de processos que contribuem para o estabelecimento de uma gestão estratégica. O autor destaca ainda que:

“as organizações eficientes se engajam em planejamento pelo menos quando necessitam de implementação formalizada de suas estratégias. Desta forma a estratégia não é consequência do planejamento, mas seu ponto de partida. O planejamento ajuda a transformar as estratégias pretendidas em estratégias realizadas, tornando o primeiro passo que leva finalmente à implementação”. (Mintzberg, 2001, p. 258).

O planejamento estratégico vem sendo utilizado pelas organizações que desejam criar o futuro, pois, através dele, as organizações estabelecem onde querem chegar e traçam os caminhos para atingir seus objetivos. É importante ressaltar contudo, que o planejamento estratégico é uma das formas de elaboração de estratégia, dentro de um processo mais amplo denominado gestão estratégica.

A gestão estratégica é um modo de administrar preocupado com o futuro, e pode ser entendido como um processo contínuo e interativo que visa manter a organização integrada ao seu ambiente. Muitas organizações acreditam que o processo termina na

elaboração do Plano Estratégico e pouca atenção é dada às demais etapas da gestão estratégica – implantação e acompanhamento das estratégias – fazendo com que os recursos não sejam alocados como previsto e o resultado não atenda às expectativas.

Para que o processo de gestão estratégica seja um sucesso é importante que as estratégias sejam formuladas respeitando-se as particularidades da organização e o ambiente na qual a mesma está inserida, de modo a escolher um modo mais adequado. Além disso, na fase de implantação das estratégias, a cultura organizacional e as relações de poder existentes no interior da organização devem ser observadas de modo a minimizar as resistências. E, para que o processo se realize por completo, as estratégias devem ser acompanhadas, sistematicamente, e realinhadas às mudanças do ambiente, fornecendo um *feedback* para os administradores e possibilitando as correções necessárias. Nesse sentido, as informações desempenham um papel crucial.

A informação disponível no momento certo e para as pessoas certas permite um processo decisório mais dinâmico e confiável. O uso dos sistemas gerenciais de informação, a captação, armazenamento e transmissão de informações por toda a organização contribui substancialmente para o processo de administração estratégica em suas diversas etapas.

Na Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) o processo formalizado de Planejamento iniciou-se nos meados da década de 90, com um novo modelo de gestão voltado para resultados. Buscava-se destacar a importância do comprometimento dos diversos segmentos que compõem a instituição no estabelecimento de compromissos com o Governo Federal através da definição de objetivos e de metas a serem cumpridos. Esse processo buscava não apenas explicitar objetivos e metas, mas também implantá-los e acompanhá-los aproximando-se do processo de gestão estratégica.

A partir desse momento, foi desenvolvido um novo sistema de planejamento, que tinha como instrumento de ação o Plano de Objetivos e Metas – PO&M. Esse instrumento surge como principal estratégia para evidenciar a programação anual física, orçamentária e seus resultados institucionais. Esses foram passos importantes na direção da consolidação de uma cultura de planejamento na Fiocruz.

Todavia, as unidades da Fiocruz precisavam discutir e estudar de que maneira desenvolver e adequar seu processo de planejamento alinhando-o a esses novos processos institucionais, como por exemplo, a utilização do PO&M como instrumento de gestão interna no acompanhamento, execução e avaliação de seus objetivos estratégicos.

Com o passar dos anos ficou evidente a deficiência desse instrumento de planejamento institucional na formulação de prioridades e na capacidade de monitoramento e avaliação das atividades desenvolvidas pela Instituição. Para tanto, este trabalho pretende analisar como a Casa de Oswaldo Cruz (COC), Unidade Técnico-Científica da Fiocruz, vem desenvolvendo seu processo planejamento, visando o desenvolvimento de práticas de gestão estratégica buscando articular, aprimorar e programar suas atividades, dando-lhes forma para atender as necessidades da instituição e de seu ambiente.

1.2 – Problema de Pesquisa

Diante da necessidade de se desenvolver estudos que contribuam com o processo de planejamento estratégico institucional, buscou-se encontrar soluções para o problema fundamental dessa pesquisa que é: como gerenciar o processo de planejamento estratégico da COC?

Buscando responder ao problema de pesquisa proposto, é preciso re-encontrar o caminho para se instituir de fato um processo de planejamento estratégico que possibilite à Unidade a realização de suas escolhas estratégicas. Acredita-se que a gestão estratégica possa ser o melhor caminho para a Unidade como elemento indutor dessas mudanças, desenvolvendo mecanismos de integração organizacional, de modo a auxiliar o processo de tomada de decisão, reduzindo a incerteza inerente ao processo de planejamento atualmente desenvolvido pela unidade, tornando-o mais analítico e reduzindo sua característica burocrática-orçamentária.

1.3 – Objetivos do Trabalho

Objetivo Geral

Propor a implementação de uma gestão estratégica na Casa de Oswaldo Cruz, visando o aperfeiçoamento de seu processo de planejamento, buscando transformá-lo em um mecanismo eficaz de gestão.

Objetivos Específicos

- Descrever e analisar a organização interna da Unidade no desenvolvimento de seu processo de planejamento.
- Identificar as práticas desenvolvidas na Casa de Oswaldo Cruz no que se refere à elaboração de suas estratégias e sua integração com gerenciamento de seu processo de planejamento, levando em consideração o acompanhamento e a avaliação de suas atividades.
- Descrever e analisar as ações implementadas pela Fiocruz com relação ao processo de planejamento institucional.
- Propor o desenvolvimento de novas funções e ações para o núcleo de planejamento face aos objetivos analisados.
- Apresentar uma proposta de intervenção para a melhoria do gerenciamento do processo de planejamento estratégico da Unidade.

1.4 – Justificativa

A Casa de Oswaldo Cruz/COC, unidade Técnico-Científica da Fundação Oswaldo Cruz, se legitima social e politicamente em função de um certo grau de especialização e excelência em atividades de Pesquisa, Ensino, Informação, Preservação e Patrimônio Histórico e Educação e Divulgação Científica.

A escolha do tema decorreu da necessidade de desenvolver estudos mais específicos na área de planejamento estratégico da Unidade, na tentativa de contribuir com a gestão da Fundação Oswaldo Cruz, visto as cobranças dos órgãos de controle do Governo Federal e da sociedade brasileira para uma administração pública de qualidade e disposta a implantar as mudanças necessárias de modo a atingir a eficiência e a eficácia na execução de seus objetivos.

1.5 – METODOLOGIA DA PESQUISA -

O termo metodologia refere-se à maneira de abordar os problemas e procurar respostas para os mesmos, incluindo as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o potencial criativo do investigador (Minayo, 2001).

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo predominantemente exploratório, sendo que o principal método de pesquisa utilizado é o de estudo de caso, processo que procura descrever e analisar uma entidade com o objetivo de se chegar ao conhecimento do objeto de estudo.

Diante da diversidade de atividades desenvolvidas pela COC e levando em conta o número de departamentos que possui, achamos mais conveniente focarmos o estudo na direção da unidade, onde são iniciados seus processos de planejamento e de que maneira eles são gerenciados. Outra análise importante será feita com relação ao comportamento de suas instâncias políticas: Conselho Deliberativo e Conselho Técnico-Científico, com relação a seus processos de discussão e negociação das decisões tomadas. Para esta pesquisa iremos delimitar o período de estudo a partir de sua criação da Unidade em 1985 até o ano de 2002.

Foram utilizadas fontes secundárias tais como: relatórios de atividades; atas; relatórios de avaliação; planos estratégicos; diretrizes institucionais; projetos; convênios etc., onde foram selecionados os períodos de marcos estratégicos importantes na unidade como, também, na Fiocruz, auxiliando na busca de soluções para o problema de pesquisa apresentado.

Com o propósito de melhor conhecer as variáveis de estudo utilizou-se a pesquisa bibliográfica na tentativa de resolver um problema e adquirir conhecimentos, visando uma melhor orientação para o desenvolvimento da pesquisa.

1.6 – ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

Além deste capítulo introdutório, este trabalho compõe-se de mais quatro capítulos:

O capítulo 2 apresenta uma fundamentação teórica sobre planejamento estratégico, gestão estratégica e a importância da informação neste processo, buscando destacar as fases de formulação, implementação e acompanhamento. Neste mesmo capítulo são apresentados, ainda, fundamentos sobre a organização e suas configurações ajudando a simplificar a compreensão das relações entre diversos aspectos que envolvem a organização.

No capítulo 3 é realizada uma contextualização da Fundação Oswaldo Cruz e de sua Unidade Técnico-Científica – Casa de Oswaldo Cruz, objeto do problema de pesquisa em questão, através da análise de suas práticas desenvolvidas em seus processos de planejamento e sua integração com o processo de gerenciamento estratégico. Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo predominantemente exploratório, sendo que o principal método de pesquisa utilizado é o de estudo de caso.

O Capítulo 4 é destinado a apresentação de uma proposta para o melhor gerenciamento do processo de planejamento estratégico da Casa de Oswaldo Cruz, frente a importância que este representa para auxiliar na construção do futuro de nossa instituição.

No capítulo 5 apresentam-se as conclusões e recomendações, que justificaram a elaboração do presente estudo e suas justificativas para a implementação da proposta apresentada.

Por fim, colocam-se as referências Bibliográficas e Fontes Documentais utilizadas para o embasamento do estudo aqui apresentado.

CAPÍTULO 2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 – Histórico do Planejamento

Muito se tem discutido sobre planejamento, mas o planejamento que se conhece e que se pratica hoje é o resultado da contribuição de inúmeros precursores que no decorrer dos tempos foram desenvolvendo e divulgando suas descobertas, estudos e práticas. Muitos desses precursores são autores preocupados com a solidificação do embasamento que justifique a prática do planejamento na organização.

O planejamento evoluiu no decorrer do tempo tanto em sua forma como em sua concepção. Passou a incluir projeções de tendências, resultando no planejamento de longo prazo; posteriormente surgiu o planejamento estratégico ganhando maior amplitude, profundidade e complexidade. Nesses 50 anos de aplicação pelas organizações do mundo afora, o planejamento estratégico evoluiu de acordo com o ritmo e o grau de complexidade das organizações.

Ansoff, Declerck e Haues (1990) relatam que o planejamento estratégico surge com a finalidade de tratar do problema técnico-econômico entre oferta e demanda, quando primeiramente as empresas e posteriormente outros tipos de organizações, passaram a preocupar-se com o ambiente; surge como método racional de análise das oportunidades ambientais, dos pontos fortes e fracos das empresas e da melhor estratégia para aproveitá-los. Deixam transparecer a idéia de que o planejamento estratégico era rígido, estanque e desvinculado de sua implantação, parecendo uma caixa isolada dentro da própria empresa.

Segundo Chiavenato (2000b) surge em 1954 a técnica de administração por objetivos, quando da publicação por Peter Drucker do livro *The practice of management* no momento em que a empresa privada norte-americana sofria grandes pressões. Essa técnica participativa de planejamento e avaliação leva superiores e subordinados a definirem e estabelecerem objetivos a serem alcançados num determinado período de tempo, com dimensionamento de metas e com enfoque nos resultados. As características desta técnica são: estabelecimento do conjunto de objetivos entre o executivo e o seu superior; estabelecimento de objetivos para cada departamento; interligação entre os vários objetivos departamentais; ênfase na mensuração e no

controle dos resultados; contínua avaliação, revisão e reciclagem dos planos; participação atuante das gerências e apoio intensivo das equipes.

De acordo com Tavares (2000), “a evolução do planejamento teve início com a contribuição esparsa de teóricos e práticos da administração em sua interação com a prática, sistematizada em quatro momentos: planejamento financeiro, planejamento a longo prazo, planejamento estratégico e gestão estratégica”.

Para Mintzberg (2000) na década de 70 “viu-se a divulgação de milhares de artigos, publicações acadêmicas e na imprensa de negócios, a exaltação sobre as virtudes do planejamento estratégico formal”. O resultado foi um sucesso, pois conseguiu implantar na mente dos gerentes que “o processo de planejamento estratégico era moderno e progressivo e os gerentes deveriam querer ter mais tempo para dedicar a ele”. Para o autor o planejamento conceitua-se como sendo um processo formalizado para produzir e articular resultados, na forma de um sistema integrado de decisões.

2.2 - Níveis e tipos de planejamento

Chiavenato (2000) apresenta a existência de três níveis distintos de planejamento: estratégico, tático e operacional, como mostra o quadro 1.

Quadro 1 – Níveis do Planejamento

PLANEJAMENTO	CONTEÚDO	TEMPO	AMPLITUDE
Estratégico	Genérico, Sintético e Abrangente	Longo Prazo	Aborda a organização como uma totalidade
Tático	Menos genérico e mais detalhado	Médio Prazo	Aborda cada unidade da organização separadamente
Operacional	Detalhado, específico e analítico	Curto Prazo	Aborda cada tarefa ou operação apenas

Fonte: Chiavenato, 2000b

O planejamento estratégico envolve a organização como um todo e é decidido pela direção da organização; preocupa-se com o longo prazo. O planejamento tático envolve cada departamento, abrangendo recursos específicos; definido por cada um deles, é projetado para o médio prazo. O planejamento operacional envolve cada atividade isoladamente e é projetado para o imediato; esses planos restringem-se a aspectos específicos da organização, situando-se ao redor das seguintes questões: por quê, o quê, onde, quando, quem, e como deverá ser feito. Existem também alguns tipos de planejamento, os quais podem ser feitos dependendo da necessidade de cada organização. O ciclo básico dos três tipos de planejamento deve se iniciar normalmente pelo planejamento estratégico, atendendo as suas diretrizes.

2.2.1 – Planejamento Estratégico

Podemos encontrar definições com terminologias diferentes na literatura sobre planejamento estratégico, tais como: planejamento estratégico, administração estratégica, gestão estratégica, planejamento estratégico participativo, planejamento estratégico orientado para o mercado, planejamento estratégico empresarial ou simplesmente planejamento.

As organizações estão vivendo num ambiente de turbulência e constantes mutações, assim precisam modificar as tentativas de erro e acerto para uma forma planejada de conduzir e encarar a realidade a fim de conseguir melhores resultados de suas ações.

A estratégia organizacional é a mobilização de todos os recursos no âmbito da organização visando atingir objetivos situados à longo prazo. Esse comportamento total do ponto de vista organizacional, faz com que a estratégia seja implementada através de táticas organizacionais que são esquemas específicos de emprego de alguns recursos dentro de uma estratégia geral, permitindo seu desdobramento em táticas e em planos operacionais para sua implementação.

A palavra estratégia vem do grego *strategos*, que significa “a arte do general”. Inicialmente, esteve relacionada com a questão militar, sobretudo com a formulação de planos de guerra. Com o passar do tempo, a estratégia foi incorporada ao mundo dos

negócios e começou a ser utilizada pelas organizações, significando o modo como as organizações se comportam e tomam decisões frente às alterações do ambiente.

A partir da década de 80, as organizações, em todo o mundo, se viram diante de grandes transformações e as estratégias passaram a ser revistas. A estratégia expressa a forma que uma empresa utiliza os seus pontos fortes, existentes e potenciais, e ainda, a maneira que corrige seus pontos fracos transformando-os em vantagens, a fim de alcançar seus objetivos, levando em consideração as mudanças do ambiente.

Inúmeros são os autores que apresentam o seu conceito de estratégia empresarial. Para Porter (apud Coletânea HSM, 2002). Mintzberg, 2002) a estratégia e a eficiência são certamente os dois pilares da geração de valor pelas empresas. Ele coloca que para se chegar a uma boa estratégia, o ponto de partida é se ter um objetivo correto, o objetivo central da empresa. Definir a estratégia significa criar uma proposição de valor única. O autor destaca, também, que a importância da estratégia está em:

“as pessoas entenderam que, em um mundo onde a concorrência é intensa, precisamos ir além de nos preocuparmos simplesmente com operações. Muitas empresas chegaram à conclusão de que a eficiência operacional é um beco sem saída; importante, necessária, mas não suficiente. Depois de 10 ou 15 anos concentrando-se em questões operacionais, estão começando a reconhecer que aquilo que diferencia as empresas entre si e permite que tenham sucesso é, afinal, uma estratégia sólida e exclusiva” (p.23).

Por mais importantes que sejam essas ferramentas, não podem substituir uma estratégia, como muitas empresas supõem. Uma estratégia implica criar uma posição única e diferenciada. As ferramentas gerenciais dizem respeito a coisas que todas as empresas devem fazer, mas a estratégia se refere às coisas que fazem com que determinada empresa seja diferente.

Segundo Oliveira (1999), planejamento estratégico pode ser conceituado:

“como um processo gerencial que possibilita ao executivo estabelecer o rumo a ser seguido pela empresa, com vistas a obter um nível de otimização na relação da empresa com o seu ambiente” (p. 46).

O planejamento estratégico, por ser abrangente, é desenvolvido nos níveis hierárquicos mais elevados das organizações. Na descrição de Chiavenato (2000):

“o planejamento estratégico é um conjunto de tomada deliberada e sistemática de decisões envolvendo empreendimentos que afetam ou deveriam afetar toda a empresa por longos períodos de tempo” (p. 148).

O planejamento estratégico segundo Almeida (2001):

“é uma técnica administrativa que procura ordenar as idéias das pessoas, de forma que se possa criar uma visão do caminho que se deve seguir, dirigindo esforços para aquilo que traz resultados” (p. 13).

Para Galbraith (1983) (apud Mintzberg, 2001), tem havido grande progresso no planejamento das organizações. A organização consiste de estrutura, processos que cortam as linhas estruturais como preparação de orçamentos, planejamento, seleção de pessoal e desenvolvimento. A tendência dessas organizações é voltar sua atenção para os atributos adicionais como: estrutura, estratégia, sistemas Para ele “a organização eficiente é aquela que mesclou sua estrutura, práticas gerenciais, recompensas e pessoas em um único pacote que, por seu turno, ajusta-se com sua estratégia” (p.133).

Segundo Oliveira (1999), o planejamento nas organizações deve respeitar alguns princípios a fim de que os resultados esperados sejam alcançados. Os princípios gerais são:

- Princípio da contribuição aos objetivos, que visa os objetivos máximos da empresa;
- Princípio da precedência, o qual corresponde a função administrativa que vem antes das outras funções administrativas de organização, direção e controle;
- Princípio da maior penetração e abrangência, que pode provocar modificações nas características e atividades da empresa, nas pessoas, e na tecnologia ou nos sistemas;
- Princípio da maior eficiência, eficácia e efetividade, orientando a maximização dos resultados e a minimização das deficiências.

Os princípios específicos do planejamento, são:

- Planejamento participativo, que considera o papel do responsável em facilitar o processo de elaboração pela própria empresa;
- Planejamento coordenado, que orienta para que todos os aspectos envolvidos devem ser de forma interdependente;
- Planejamento integrado, os vários escalões da empresa devem ser integrados entre si;
- Planejamento permanente, que leva em consideração a turbulência do ambiente.

Mintzberg (2000) destaca algumas razões importantes que ajudam a explicar a ampla aceitação das técnicas de planejamento, como por exemplo:

- a empresa precisa coordenar suas atividades e resultados;
- a empresa precisa considerar a implicação futura de decisões presentes;
- a empresa precisa adotar procedimentos formalizados, padronizados e sistemáticos de estabelecimento de objetivos, metas e estratégias para as ações organizacionais;
- a empresa precisa exercer controle, através da influência sobre o interior da empresa e sobre o ambiente.

2.2.2 – Planejamento Tático

O planejamento tático é um planejamento realizado pelos integrantes do nível intermediário das organizações e é feito visando o médio prazo, sob a responsabilidade dos gerentes de cada unidade departamental ou divisão separadamente. É um desdobramento do planejamento estratégico em vários planejamentos de menor abrangência, todavia com maior intensidade em sua especialidade respectiva para que seja mais bem entendido.

O planejamento tático com base em Chiavenato (2000):

“determina antecipadamente o que se deve fazer e quais objetivos devem ser alcançados, e visa dar condições racionais para que

se organize e dirija a empresa ou seus departamentos ou divisões a partir de certas hipóteses a respeito da realidade atual e futura” (p. 169).

O planejamento tático é feito para cada unidade: mercadológico, financeiro, produção, recursos humanos, etc. O nível intermediário precisa absorver a incerteza provocada pelas pressões ambientais para poder oferecer certeza ao nível operacional. O planejamento tático faz a interpretação das decisões estratégicas em planos concretos no nível de cada departamento.

A base para o planejamento tático é o estabelecimento dos objetivos e planos estratégicos no argumento de Bateman e Snell (1998). Além dos objetivos e dos planos tornarem-se mais específicos e envolverem períodos de tempo menores que os do planejamento estratégico, os autores complementam que são relevantes para uma parte definida da organização. Completam que os planos táticos “focalizam as principais ações que uma unidade deve empreender para realizar sua parte do planejamento estratégico” (p. 125).

2.2.3 – Planejamento Operacional

O planejamento operacional é um planejamento realizado pelos integrantes do nível da base da empresa e é feito visando o curto prazo. Seu conteúdo é detalhado, específico e analítico e sua amplitude aborda cada tarefa ou operação.

O planejamento operacional preocupa-se com “o que” e “como” fazer. Chiavenato (2000) prega que “refere-se especificamente às tarefas e operações realizadas no nível operacional. Como está inserido na lógica de sistema fechado, o planejamento operacional está voltado para a otimização e maximização de resultados” (p.184). É um desdobramento dos planos táticos de cada departamento em planos operacionais para cada tarefa. É um planejamento para o curto prazo e tem abrangência total, abordando apenas uma tarefa ou uma operação.

O planejamento operacional na atribuição de Bateman e Snell (1998, p.125) “identifica os procedimentos e processos específicos requeridos nos níveis inferiores da organização. Os administradores operacionais geralmente desenvolvem planos para períodos de tempo bastante curtos e focalizam tarefas rotineiras”. Essas tarefas podem

ser: requisitos de recursos humanos, roteiros de entrega, lotes de produção. Os objetivos operacionais devem apoiar-se nos planos táticos e estratégicos da empresa.

O planejamento operacional tem um período de tempo mais curto que os planejamentos estratégico e tático, geralmente menos de um ano, podendo ser mensal, semanal ou diário.

Mintzberg (2001) destaca ainda que a nova visão do planejamento tem sido, na verdade, uma busca de mecanismos que permitam a articulação e elaboração de estratégias ou visões de futuro na organização. O verdadeiro processo de formulação de estratégia é capturar o que os administradores aprendem de todas as fontes, tanto os *insights* de suas experiências pessoais quanto os números coletados em pesquisas e sintetizar este aprendizado numa visão de direção que deva se perseguir.

“A definição de estratégia não é resultado exclusivo do processo de planejamento, mas o produto de um conjunto de processos que contribuem para o estabelecimento de uma estratégia” (Mintzberg, 2001). Diante dessa afirmação, passamos a descrever a importância da gestão estratégica no cenário atual e seus diversos conceitos existentes na literatura e, a seguir, parte-se para uma descrição das etapas do processo de gestão estratégica.

2.3. GESTÃO ESTRATÉGICA

A gestão estratégica surgiu em meados dos anos 50, quando muitas organizações americanas defrontaram-se com problemas que não podiam ser facilmente resolvidos com as técnicas administrativas existentes até então, e que não tinham precedentes em experiências anteriores. Para algumas empresas, a procura de mercado começou a cair e não pode ser reestimulada sequer pelas mais enérgicas promoções; para outras, a procura começou a cair em face dos produtos substitutos oferecidos por novas tecnologias; outras, ainda, viram seus mercados tradicionais invadidos por competidores externos. As organizações passaram a se preocupar cada vez mais com o ambiente, devido à falta de ajuste entre a oferta de produtos e o mercado consumidor. Até aquela data, a maioria das empresas baseava-se em um único produto, havia poucos concorrentes e não existiam problemas de demanda. (Ansoff, 1990).

A gestão estratégica é entendida como um sistema que enfatiza sua própria flexibilidade, isto é, que provoca o aparecimento de programas estratégicos inovadores, que busca a mudança da própria política, que avalia mais o desenvolvimento do potencial para mudanças futuras do que o desempenho em curto prazo, e que entende os fundamentos do poder e das características culturais dentro da organização porque aí estão os principais elementos geradores de sua própria flexibilidade.

Entende-se a gestão estratégica como sendo um modo de administração do futuro que, de forma contínua, sistêmica e intuitiva, consolida um conjunto de princípios para alavancar, harmoniosamente, a situação atual da organização para a situação futura desejada pela mesma, mantendo a organização integrada a seu ambiente. Desse modo, alguns autores preconizam algumas fases importantes nesse processo:

- o diagnóstico estratégico: permite um posicionamento e uma revisão de atitudes;
- o desenvolvimento estratégico: possibilita alocar recursos e esforços, seja para captar informações adequadas, seja para elaborar planos de treinamento ou ainda de estrutura;
- a administração de processos: consiste em elaborar cronogramas e cumprir prazos percebendo a evolução e, ainda, permite destacar os projetos ou problemas importantes que devem receber tratamento diferenciado das rotinas;
- o orçamento estratégico: regula o fluxo de fundos, analisa a disponibilidade de recursos possibilitando antever os custos, manter a organização competitiva e equilibrar os recursos operacionais e estratégicos.

Os sistemas de planejamento, as estruturas e as práticas de controle social devem permitir e promover uma atitude de mudanças de políticas na direção do desenvolvimento de uma avaliação crítica de seu próprio conceito de administração e da sua prática administrativa, mediante a pesquisa e a implantação de estratégias inovadoras. Isto implica que o sistema político da organização queira ir nessa direção e seja capaz de fazê-lo, o que poderíamos chamar de dominância de uma “cultura estratégica” dentro da organização.

A existência de uma variedade de definições sobre estratégia faz com que Mintzberg (2001) acredite que não se possa confiar em uma única definição e, neste sentido, o autor apresenta cinco definições de estratégia que se complementam umas as outras.

- **Estratégia como um Plano** – pode ser uma direção ou um caminho para ir de um lugar até outro; é o resultado de um processo de planejamento da empresa, cuja finalidade é atingir objetivos específicos; esse processo resulta em um curso de ação que dá origem às metas, políticas e programas que norteiam as decisões da empresa; estratégia como um plano é olhar para frente, para o futuro, para onde se pretende estar. Ela retrata a figura do líder estabelecendo orientações para as organizações, direcionando-as em determinados modos de atuações.
- **Estratégia como Pretexto** – pode ser uma manobra específica destinada a abalar um concorrente, sendo mais a ameaça do que a execução da ameaça propriamente dita; trata-se de um truque.
- **Estratégia como um Padrão** – pode ser definida como um padrão de comportamento que se forma a partir das inúmeras decisões que a organização toma ao longo do tempo, na sua interação com o ambiente; estratégia como um padrão é olhar o comportamento passado.
- **Estratégia como uma Posição** – é identificada como uma força mediadora entre a organização e o meio ambiente, entre os aspectos internos e externos à organização; é o lugar escolhido para determinados produtos em determinados mercados; é a criação de uma posição única e geradora de valor e implica em um conjunto particular de atividades.
- **Estratégia como Perspectiva** – é uma perspectiva compartilhada pelos membros da organização, através de suas intenções e ações; é a maneira fundamental de uma organização fazer as coisas; É a organização em ação coletiva na busca de sua missão comum.

O autor acredita que a idéia de artesanato é a que melhor se aproxima daquilo que deve ser o processo de criação de estratégias, em que ocorre uma ligação entre pensamento e ações. O autor usa as expressões *estratégia artesanal* e *estratégia emergente* para designar as estratégias que aparecem sem intenções claras e definidas.

Ainda conforme Mintzberg (2001), as organizações desenvolvem planos para seu futuro (estratégia pretendida) que podem não ser atingidos; e também extraem padrões de seu passado (estratégia realizada) que poderão surgir sem suspeitas. A pergunta que se faz é: as estratégias realizadas devem sempre ter sido pretendidas? Como mostra a figura 1, podemos distinguir estratégias deliberadas, nas quais as intenções que existiam anteriormente foram realizadas, de estratégias emergentes, nas quais os padrões se desenvolveram na ausência de intenções ou a despeito delas (que não foram realizadas).

Estratégias Deliberadas e Emergentes

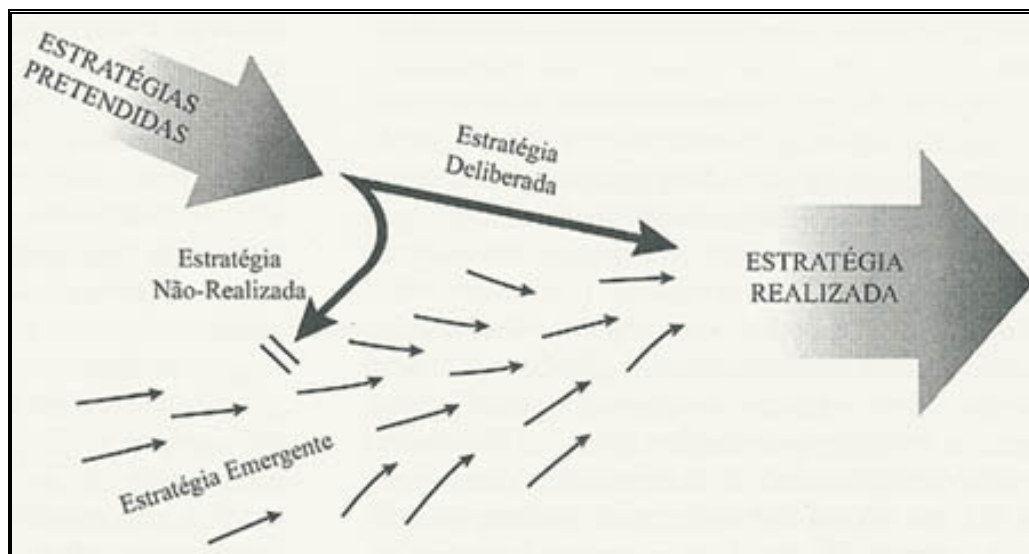


Figura 1

Fonte: Mintzberg 2001, pg, 29

Segundo Mintzberg (2001), para que uma estratégia seja realmente deliberada, quer dizer, para que um padrão tenha sido pretendido exatamente conforme realizado, deve ter sido originado pelas intenções precisas pela liderança da organização e realizadas sem a interferência das forças políticas ou tecnológicas. Da mesma forma, uma estratégia realmente emergente exige consistência nas ações sem qualquer sugestão

de intenção, caracterizando-se através de planos feitos anteriormente, fruto de uma série de decisões e ações eventualmente inovativas.

Apesar do conceito de estratégia estar baseado em estabilidade, grande parte do estudo de estratégia focaliza mudanças. As situações acabam mudando – ambientes se desestabilizam, nichos desaparecem, oportunidades se abrem. Então, tudo aquilo que é construtivo e eficaz a respeito de uma estratégia estabelecida passa a ser uma desvantagem.

Não existe um melhor caminho para criar as estratégias; as estratégias efetivas desenvolvem-se por caminhos estranhos, nos quais os erros tornam-se oportunidades e as limitações estimulam a criatividade. As estratégias podem tanto emergir espontaneamente como serem formuladas deliberadamente. Em relação às estratégias formuladas deliberadamente, caso não produzam ações desejadas, as organizações defrontam-se com estratégias não realizadas. “Na prática todas as estratégias formuladas caminham em dois pés, um deliberado e outro emergente”, acredita Mintzberg (2001).

Para Christensen (2003) a maioria das questões sobre estratégia que surgem durante o desenvolvimento de um a atividade diz respeito à substância da estratégia. Ainda segundo o autor, “essa questão tem a ver com o gerenciamento do processo de formulação da estratégia na organização para desenvolver e implementar um plano vencedor”. Para ele todas as organizações desenvolvem dois processos simultâneos por meio dos quais definem a estratégia. Ambos os processos – deliberado e emergente – estão sempre em atuação, em qualquer organização.

O processo deliberado de formulação de estratégias é consciente e analítico. A estratégia daí resultante geralmente é formulada para projetos com início e fim nítidos e é implementada de “cima para baixo”. Já as estratégias emergentes, segundo o autor “fervilham a partir âmago da organização”, como efeito cumulativo das priorizações e das decisões sobre investimentos do dia-a-dia. Trata-se de decisões táticas e rotineiras que não necessariamente são tomadas pelos líderes dessas organizações. Podem ser vistas como sendo produtos das reações dos profissionais a problemas e oportunidades imprevistos nas fases de análise e planejamento do processo de elaboração de estratégias deliberadas. Quando se reconhece a eficácia da estratégia resultante de um

processo emergente, é possível formalizá-la, melhorá-la e explorá-la, transformado-a assim, em estratégia deliberada.

Outro aspecto importante é a alocação de recursos, processo complexo e difuso, que opera continuamente em todos os níveis da organização. Para o autor, a monitoração ativa, a compreensão e o controle dos critérios com base nos quais se tomam as decisões cotidianas sobre alocação de recursos estão entre os desafios de maior impacto com que se defrontam os gerentes no processo de desenvolvimento da estratégia. “Cada escolha sobre alocação de recursos, por menor que seja a sua importância, molda as ações efetivas da organização. Isso cria um novo conjunto de oportunidades e problemas e introduz no processo novos *input* deliberados e emergentes” (Christensen, 2003).

Uma das atividades mais importantes que as pessoas realizam no seu dia a dia é a tomada de decisões. Uma decisão nada mais é do que a escolha entre alternativas, obedecendo a critérios previamente estabelecidos. A tomada de decisão é a essência da estratégia e melhoria das decisões estratégicas constitui um problema, porque a decisão, geralmente, envolve escolhas. As pessoas tomam decisões sempre que estão diante de um problema que possui mais de uma alternativa para a sua solução. (Mintzberg 2001).

A necessidade de melhorar a tomada de decisão e as transformações econômicas e sociais estimulam o desenvolvimento de novas formas de gestão, buscando flexibilidade e oportunidades estratégicas. Com a globalização, as fronteiras geográficas não existem mais e a concorrência tornou-se mais acirrada, aumentando a exigência dos consumidores por serviços de maior qualidade. Atualmente administrar inclui a percepção de tendências que se verificam, sinais do ambiente que afetam a organização e que podem se transformar em ameaças ou oportunidades, coordenação do ambiente interno e desenvolvimento das capacitações para formar equipes aptas a atuar em conjunto.

O conceito de mudança é o ponto central para o entendimento da evolução da sociedade, em geral, e das organizações, em particular. Assim, para que haja gestão estratégica, a organização deve, primeiramente, querer e ser capaz de desenvolver uma avaliação crítica de seu próprio conceito atual, mediante a pesquisa e a implantação de

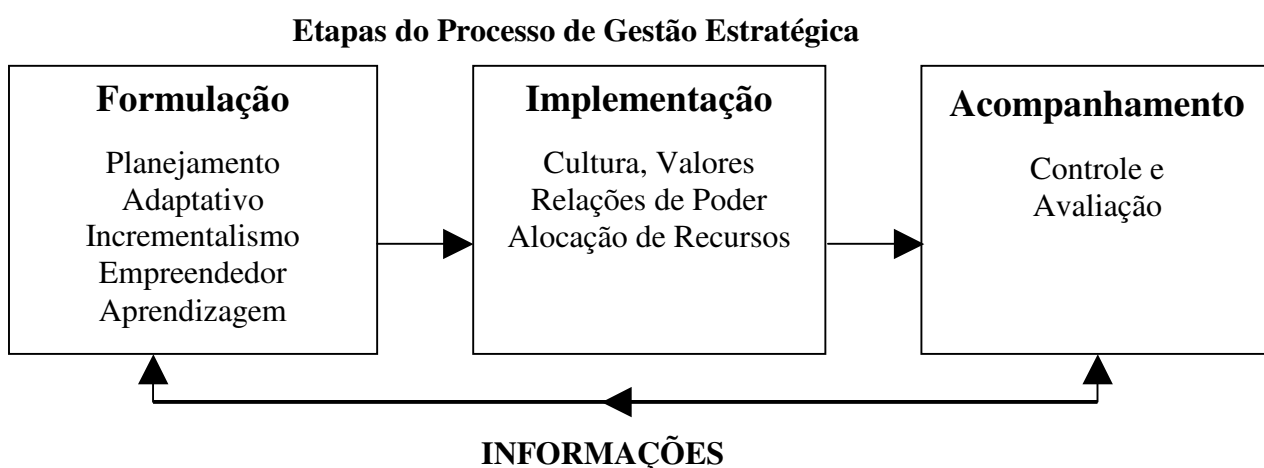
estratégias inovadoras. A gestão estratégica é um processo de mudança realizado através das pessoas.

A gestão do processo de formulação de estratégia de maneira adequada às circunstâncias pode melhorar muito as chances de sucesso do empreendimento da organização. A chave é gerenciar o processo pelo qual se desenvolve a estratégia.

2.3.1 – O PROCESSO DE GESTÃO ESTRATÉGICA

A técnica empregada para ajustar a oferta e a demanda foi o planejamento estratégico. Contudo, o planejamento apresentava muitas resistências. Coube à gestão estratégica estudar uma forma para vencer a resistência organizacional e tornar o planejamento estratégico aceitável. De acordo com Tavares (1991), a gestão estratégica veio solucionar um dos principais problemas apresentados pelo planejamento estratégico – a implementação, reunindo em um único processo planejamento e administração, assegurando aos executivos sua participação na tomada de decisões.

Assim, o processo de gestão estratégica preocupa-se desde a definição da estratégia até seu acompanhamento. Portanto, entendemos gestão estratégica como sendo formada por três etapas conforme demonstra quadro 2.



Quadro 2

Fonte: Adaptado de Certo e Peter (1993, p. 14)

- **Formulação da Estratégia:** compreende a fase de análise do ambiente, a fim de identificar as ameaças e oportunidades, assim como os pontos

fracos e fortes; o estabelecimento da diretriz organizacional definindo-se a meta da organização, sua missão e objetivos e a definição das estratégias via planejamento estratégico ou não;

- **Implementação da Estratégia:** possibilita colocar em prática as estratégias definidas anteriormente, eliminando a resistência interna, assim como alocar os recursos necessários para o cumprimento efetivo dos objetivos;
- **Acompanhamento Estratégico:** processo de monitoramento e avaliação das estratégias implantadas e de acompanhamento das transformações do ambiente. É a revisão crítica das metas e da eficácia organizacional.

Verifica-se que essas etapas não são estanques, ao contrário, são interligadas e realimentadas pelas informações geradas no interior das organizações e pelas transformações do ambiente. O processamento das informações, seu fluxo e as bases de dados presentes na organização são determinantes para o estabelecimento de uma boa estratégia, assim como para a sua implantação e o seu posterior acompanhamento.

As estratégias não podem ser rígidas, elas precisam ter flexibilidade e capacidade de ajuste para poder acompanhar as mudanças contínuas e cada vez mais velozes que ocorrem a nossa volta. Essa flexibilidade necessária ao processo de gestão estratégica é possibilitada por sistemas de informação que atendam às especificidades das organizações.

2.3.2 – Formulação de Estratégias

A formulação das estratégias é a fase em que se decide o que fazer, determinando-se as ações apropriadas para alcançar os objetivos.

Para Senge (1998) nessa fase os estrategistas elaboram modelos mentais por meio de processos decisórios, processos intuitivos oriundos da experiência pessoal e de processos de aprendizagem organizacional, em que o indivíduo constrói realidades com base em diversos ciclos de aprendizagem num fluxo contínuo.

Assim, diferente da antiga visão de planejamento estratégico que compunha um documento ou padrões e regras em uma visão mais estática, a formulação estratégica é dinâmica, em constante movimento, em que regras e padrões são alterados conforme as necessidades das organizações diante das diversidades do ambiente.

De acordo com Mintzberg (2000), as organizações estabelecem suas estratégias, nos seguintes modos: empreendedor, aprendizado estratégico, adaptativo, incremental e planejado.

O Modo Empreendedor

No modo empreendedor, um líder assume o papel de estabelecer as estratégias e todos os riscos decorrentes de suas decisões são assumidos frente a sua crença na organização. As organizações dominadas pelos empreendedores definem suas ações considerando que o ambiente é maleável e corresponde a um conjunto de forças que devem ser confrontadas e controladas.

Esse modo exige que as estratégias sejam determinadas pela pessoa que detém o poder visando satisfazer seus desejos e aspirações. Normalmente, esse modo de desenvolvimento de estratégias é encontrado em organizações jovens, que não possuem um passado que lhes imponha um padrão de comportamento e nas quais a cultura interna e os valores e crenças de seus funcionários não se consolidaram, permitindo assim, uma flexibilidade maior na tomada de decisões. Dentre as principais características deste modo de elaboração de estratégia ressaltam-se:

- a busca ativa por novas oportunidades;
- a centralização do poder nas mãos do executivo principal;
- o fato de o executivo principal prosperar, em condições de incerteza, através de movimentos corajosos;
- a meta dominante é o crescimento e a obsessão por vencer.

Essas características do modo empreendedor de se estabelecer estratégias, complementam um estudo de Mintzberg et al (2000) onde os autores apresentam

diversas escolas de pensamento sobre formulação de estratégias. Aqui se encaixa a “Escola Empreendedora” denominada de escola descritiva, ou seja, preocupada em descrever de que forma as estratégias são concebidas mais do que no resultado delas.

Esta escola centraliza o papel de formulador de estratégias no executivo principal, valorizando a intuição e o poder de síntese mais do que a análise, diagnósticos ou números. O principal conceito desta escola é a criação de visão de futuro, quer dizer, uma representação mental de estratégia expressa na mente do líder como uma espécie de imagem de onde se quer chegar, em detrimento de um plano formalizado e bem escrito, valem idéias e imagens compartilhadas.

Um dos pontos negativos desta escola é a dependência criada na figura do líder. Essa dependência pode trazer problemas para a organização, visto que, a formação de estratégia e seu processo não devem ser calcados no comportamento de um único indivíduo.

Aprendizado Estratégico

A mera formulação de planos estratégicos não é uma garantia de mudança de comportamentos dos gerentes, assim o processo dirigido de aprendizagem tenta adequar os modelos mentais dos gerentes à realidade.

Busca-se assim, com a definição das estratégias um processo de melhoria contínua que nunca tem fim. Geus (1998) é um dos principais expoentes desta abordagem de desenvolvimento de estratégias. Esse autor ressalta a importância do homem para o processo de aprendizado organizacional e para o desenvolvimento das estratégias. Assim vê-se que a gestão estratégica e a administração de recursos humanos caminham de mãos dadas.

As organizações que utilizam o planejamento como aprendizado têm mais facilidade de observar e sobretudo implementar mudanças necessárias. Assim, suas estratégias são constantemente avaliadas, pois o processo de aprendizagem permite que a estratégia faça suposições sobre o futuro de um meio em rápida mudança. Em um

ambiente de mudanças a estratégia é vista como algo que permita a empresa adaptar-se; com a estratégia bem definida, a empresa pode lidar com a incerteza.

Analisando as escolas de pensamento sobre formulação de estratégias (apud Mintzberg, 2000), o modo de aprendizado estratégico aproxima-se da “Escola do Aprendizado” caracterizada, também, como descritiva.

A escola do aprendizado defende a tese na qual as estratégias emergem a medida em que as organizações e as pessoas vão lidando com uma dada situação e aprendendo ao longo do tempo. No centro da questão está a hipótese de que as estratégias não podem ser formuladas, elas se formam nas organizações.

Grandes mudanças estratégicas não se originam em processos formais de planejamento, muito menos na ação direta da alta gerência, vêm da consistência ao longo do tempo de pequenas ações e decisões de várias pessoas nos mais diversos níveis hierárquicos. Em outras palavras, todos podem ser estrategistas.

Outro conceito importante desenvolvido pela escola do aprendizado diz respeito as estratégias emergentes, elas focalizam o aprendizado através da execução de ações regidas pelas intenções, abrindo a porta para o aprendizado estratégico. Este aprendizado procede de forma emergente, através do comportamento que estimula o pensamento retrospectivo para que se possa compreender a ação. As estratégias podem surgir em todos os tipos de lugares estranhos e de maneira incomum. As iniciativas bem-sucedidas criam correntes de experiências que podem convergir para padrões que se tornam estratégias emergentes e uma vez conhecidas podem tornar-se deliberadas.

O papel da liderança passa a ser de não preconceber estratégias deliberadas, mas de gerenciar o processo de aprendizado estratégico, pelo qual novas estratégias podem emergir. A gestão estratégica envolve a elaboração das relações entre pensamento e ação, controle e aprendizado, estabilidade e mudança.

O Modo Adaptativo

No modo adaptativo, de acordo com Mintzberg (2000), a organização adapta-se através da adoção de pequenos passos, muitas vezes desconexos às condições vigente em seu ambiente. Em muitas dessas organizações os objetivos não estão claramente definidos e o poder é decorrente de uma coalizão de interesses díspares. As estratégias, portanto, são estabelecidas de modo a reduzir os conflitos internos e, simultaneamente, adaptar-se às condições existentes no ambiente externo. Os esforços são concentrados na solução de problemas gerados no interior e não o desenvolvimento de estratégias de longo prazo.

As organizações que preferem o modo adaptativo atuam em um ambiente complexo e instável, dividido por uma coalizão de forças e influências. Essas organizações trabalham evitando o risco e tendem a atuar com os concorrentes de forma cautelosa. As principais características desse tipo de organização são:

- as metas e os objetivos não estão claramente definidos e, desse modo, a elaboração da estratégia reflete uma divisão de poder entre os membros de uma coalizão dominante;
- o processo de elaboração de estratégia é caracterizado pela solução de problemas existentes;
- as decisões são tomadas como passos incrementais
- as decisões são normalmente descentralizadas, visto que, as demandas na organização são diversas e nenhum gerente tem capacidade de concilia-las.

Incrementalismo Lógico

Semelhante ao modo adaptativo, as mudanças no incrementalismo lógico são lentas e incrementais, porque o poder descentralizado não suporta mudanças radicais. Assim, no incrementalismo lógico os processos desenvolvem-se em fases, mas cada fase subsequente constrói a fase prévia e tem a sua própria lógica interna. As pessoas dentro da organização têm os próprios objetivos e estão experimentando os próprios processos de aprendizagem.

O principal expoente desta corrente é Quinn (apud Mintzberg 2001), que acredita que o aprendizado e a elaboração das estratégias estão convergindo. O processo de formulação das estratégias não é formal e nem segue modelos definidos. As estratégias surgem num processo incremental, lógico e informal, sem início, fim ou responsável claramente identificáveis. O incrementalismo trabalha fortemente com as relações de poder existentes nas organizações. Deste modo, o incrementalismo lógico reconhece que a realidade da gestão estratégica inclui guiar tanto metas como também pessoas. A seguir são apresentadas as etapas do incrementalismo lógico, de acordo com Quinn 2001.

- *Criar atenção e comprometimento*: o executivo principal inicia o processo de mudança estratégica de modo informal, sem se comprometer, deixando que a organização crie a estrutura e as soluções necessárias. São criados fóruns de debate a fim de que as idéias sejam absorvidas e o apoio político seja estabelecido. As mudanças realizadas pelo executivo principal são pequenas, parecendo ajustes na estratégia antiga:

- *Solidificar o processo incrementalmente*: os objetivos vão sendo mais especificados, de modo a integrar melhor a nova estratégia e evitar a oposição desnecessária. Busca-se reunir os centros de poder mais importantes, através de um consenso entre os mesmos e gerenciando as colisões;

- *Integrar processos e interesses*: busca-se criar coesão e identidade organizacional com a nova estratégia, normalmente, estabelecendo-se um sistema de avaliação e recompensa;

Basicamente, o incrementalismo trabalha com negociação entre os diferentes grupos existentes na organização e tem como objetivo reduzir a distância entre o pensar e o fazer.

O Modo Planejado

Como vimos anteriormente com Chivenato (2000) o planejado estratégico envolve a organização como um todo e preocupa-se com o longo prazo. O modo planejado, que veremos a seguir, nada mais é do que um importante processo na etapa da formulação de propósitos da organização como visão, missão, princípios, valores, preocupação com o ambiente externo e a capacitação da organização em transformar todos esses conhecimentos em direção a construção de estratégias de uma maneira consciente, clara e positiva, pensando o presente a partir de uma visão de futuro da organização.

O desenvolvimento de estratégias que vem sendo amplamente aprofundado é o planejamento, processo racional, sistêmico e flexível que visa facilitar a tomada de decisões, o alcance de objetivos e o direcionamento da organização a um futuro desejado.

Com relação ao estudo sobre as escolas de formulação de estratégias (apud Mintzberg, 2000), destacamos a “Escola do Planejamento”, denominada escola prescritiva, que representa a tradição analítica e matemática do planejamento, visualizando o processo estratégico como um projeto conceitual e de planejamento formal.

Esse processo inicia-se com a análise dos valores gerenciais da organização e sua avaliação dos pontos fortes e dos pontos fracos à luz das oportunidades e das ameaças em seu ambiente.

A segunda etapa corresponde ao planejamento propriamente dito, onde são elencados assuntos como, visão, missão da organização e objetivos de longo prazo, seguindo-se ao desdobramento de estratégias e objetivos de médio prazo, que irão se transformar em sub-estratégias e sub-objetivos. Nesta etapa inicia-se a avaliação de viabilidade das estratégias, que em um curto prazo irão se desdobrar em metas, programas de ação, planos em nível tático e operacional. Nessa etapa, segundo o autor, encontra-se o desafio maior do processo, por envolver uma parte significativa de profissionais da organização.

Finalmente vem a etapa da implementação e revisão do processo, onde se necessita estimar os recursos (humanos, físicos, financeiros, tempo etc.) para a execução dos planos. É nessa etapa, também, que são feitas avaliações e revisões dos planos que estão sendo colocados em prática.

Mintzberg (2001) estabeleceu as principais características do modo planejado para o desenvolvimento de estratégias:

- As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delimitada por *checklists* e apoiada por técnicas.
- A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com os planejadores.
- As estratégias surgem prontas deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementadas através da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

Inúmeras críticas são feitas ao processo de planejamento atualmente empregado pelas organizações. Mintzberg (2000) afirma que, do modo como vem sendo utilizado hoje, o planejamento aproxima-se mais de uma programação estratégica – articulação e elaboração de estratégias que já existem. O autor cita três falácias relacionadas com essa questão: a falácia da predição afirma que nem tudo pode ser previsto; a falácia da separação mostra as estratégias separadas das operações e a formulação separada da implementação e, a falácia da formalização segundo a qual os sistemas não conseguem fazer melhor, ou pelo menos igual, ao ser humano.

Assim, segundo o autor, o planejamento estratégico foi confundido com o pensamento estratégico e visto como uma panacéia. O principal problema enfrentado pelo planejamento estratégico é a falta de articulação entre o pensar e o agir, uma vez que os planos escritos por planejadores, muitas vezes, apresentam pouca conexão com a realidade da organização.

Diante do exposto nos tópicos anteriores, verifica-se a existência, na literatura, de diversos meios de se formular uma estratégia. A escolha do modo mais apropriado varia no decorrer do tempo e depende, por um lado, das condições ambientais internas e externas e, por outro lado, da perspicácia e preferência dos administradores responsáveis pela formulação da estratégia.

Ressalta-se, também, que algumas organizações não realizam um modo puro da determinação das estratégias; acabam combinando as diversas maneiras de acordo com suas necessidades e características. Assim, pode-se encontrar em uma mesma organização a combinação dos diferentes modos apresentados.

2.3.3 – Implementação das Estratégias

O processo de implementação das estratégias ocorre quando as mesmas são colocadas em prática. A formulação e implementação das estratégias influenciam-se mutuamente e, freqüentemente, evoluem juntas. A formulação da estratégia, normalmente, gera apenas um conjunto de planos e intenções. Por si própria, a formulação não produz ações, nem mudanças visíveis na empresa.

Normalmente, a implementação da estratégia está relacionada com mudanças na organização, sendo que algumas estratégias exigem alterações mínimas na forma como uma organização conduz o negócio e outras, exigem mudanças marcantes. Para efetivar as mudanças, as estratégias precisam ser implementadas, passando-se da reflexão para a ação. Desse modo, a organização necessita de aptidões adequadas. De acordo com Mintzberg (2001) a estrutura organizacional necessita estar apropriada para o desempenho eficiente pelos sistemas de informação e relacionamentos que permitam a coordenação de atividades subdivididas.

A fim de que o processo de implementação se dê de forma consistente, os aspectos comportamentais devem ser observados, sobretudo, a cultura organizacional e as relações de poder. A cultura organizacional, de acordo com Mintzberg (2001), é o conjunto de hábitos e crenças, estabelecidos através de normas, valores, atitudes e expectativas compartilhadas por todos os membros da organização. Seus aspectos formais são de fácil percepção como as políticas e diretrizes, seus métodos e

procedimentos, seus objetivos, a sua estrutura organizacional, porém oculta aspectos informais, como as percepções, sentimentos, atitudes e valores. Esses aspectos da cultura organizacional são os mais difíceis não só de compreender e de interpretar, como também de mudar ou de sofrer transformações.

O poder, por sua vez, é a capacidade de um indivíduo modificar a conduta de outros indivíduos dentro da organização de uma maneira desejada. O poder no interior das organizações circula permanentemente, permitindo aglutinações e formando grupos de interesses, sendo o conflito inevitável. Quanto mais complexa for a organização, maiores serão os conflitos existentes, logo, demandará uma capacidade gerencial para minimizá-los. Mintzberg (2001) acredita, ainda, que a resistência às mudanças é influenciada pelos diferentes grupos de interesse existentes no interior das organizações, que muitas vezes sobrepõem os objetivos individuais sobre os organizacionais, impedindo a implementação das estratégias definidas anteriormente.

Independentemente dos aspectos comportamentais, a disponibilização de recursos humanos, materiais e financeiros, são imprescindíveis para que a organização possa realizar suas estratégias. Deste modo, a falta desses recursos ou atraso na sua liberação podem fazer com que estratégias bem formuladas sejam fracassadas. Um dos entraves ao processo de gestão estratégica e sua descrença em muitas organizações ocorre quando os recursos não são disponibilizados, impedindo-se assim a implementação das estratégias definidas anteriormente.

2.3.4 – Acompanhamento Estratégico

Uma vez vencidas as resistências internas e disponibilizado os recursos necessários para a implementação das estratégias, torna-se necessário acompanhá-las. O acompanhamento ou controle estratégico é um autocontrole atuando em tempo real com o desenvolvimento do processo estratégico. Pode ser entendido, de acordo com Certo e Peter (1993), como a última e principal etapa do processo de gestão estratégica, no qual ocorre o acompanhamento e avaliação, em tempo hábil dos resultados das estratégias formuladas. Esse tipo de controle desempenha o papel de acompanhar as situações alcançadas com as previstas.

O objetivo do controle estratégico é fazer com que as estratégias desenvolvam-se da maneira formulada. Existem três etapas nas quais o controle geralmente apresenta-se: estabelecendo padrões de medida e medindo o desempenho, comparando o desempenho medido com os padrões e tomando a atitude corretiva necessária para garantir que os eventos planejados realmente se materializem.

No primeiro momento, define-se os padrões de medida decorrentes da análise ambiental e das estratégias, considerando a estrutura organizacional e sua cultura, para, então medir e avaliar os desempenhos apresentados.

Em seguida, compara-se o realizado com o esperado, identificando os desvios e, finalmente, se os desvios forem significativos, adotam-se atitudes corretivas para eliminá-los.

Nota-se que o processo de controle estratégico é crucial para a gestão estratégica, representando não apenas a última etapa de um processo, mas sobretudo, servindo de base para um novo ciclo. Além disso, permite medir a eficácia da organização ao comparar os resultados obtidos com os objetivos da organização. Segundo Certo e Peter (1993), “para obter sucesso no controle estratégico, a administração deve ter informações válidas e confiáveis que reflitam as diversas medidas de desempenho organizacional” (p.221).

Verifica-se, assim, que as informações são os insumos do processo de controle e, ao mesmo tempo, seu produto final. Os gestores devem procurar estabelecer sistemas de informação que permitam constante e efetiva avaliação de cada um dos itens do processo estratégico. Torna-se necessário então, estabelecer os tipos de informações, a frequência das informações, a qualidade das informações e sobretudo, as fontes de informações existentes na organização que contribuem para a gestão estratégica. Nesse sentido, a seguir apresenta-se a importância dos sistemas de informação como instrumento de integração organizacional, ressaltando suas potencialidades.

2.4 – A Informação no processo de Gestão Estratégica

Nesse final de século, a informação está sendo tratada como um recurso capaz de propiciar às organizações tanto a definição como a execução de suas estratégias e, dessa forma, alcançar vantagens competitivas. Além disso, a informação tem um papel chave na avaliação e no acompanhamento do desempenho institucional.

A informação é responsável pela união dos departamentos da organização, assim como pela inserção e pelo relacionamento da organização com o meio ambiente. Estamos cercados de dados, mas esses só terão algum valor se forem transformados em informações úteis, precisas e confiáveis. Por informações úteis entendem-se aquelas capazes de auxiliar a tomada de decisões, contudo, é comum a insuficiência de informações ou o excesso de dados que não se aplicam a uma tomada de decisão específica. A precisão diz respeito à capacidade de se conseguir informações no momento certo e a confiança está relacionada a não existência de erros.

Para que o acompanhamento estratégico seja exercido de modo eficiente, a administração deve ter informações válidas e confiáveis que reflitam as diversas medidas de desempenho organizacionais. O uso de sistema de informação é imprescindível para gerar informações confiáveis que permitam o controle estratégico e, a partir do estabelecimento das informações, os dados coletados sejam analisados e as informações resultantes, passadas aos membros da organização. Com base nessas informações a administração deve formular e implementar as atividades de controle estratégico (Certo e Peter, 1993).

Segundo Hurtubise (1994) (apud Castro, 1999), para uma organização que pretende adotar o modelo estratégico de gestão, o planejamento e a informação são elementos essenciais. Gestão estratégica implica tomada de decisão compatível com a estratégia definida. Esta, por sua vez, implica disponibilidade de informação de qualidade, precisa e oportuna, para que possa servir à estratégia.

A informação é essencial para a formulação, o controle e a retro-alimentação da estratégia. Um gerente deve saber exatamente que tipo de pesquisa a instituição está desenvolvendo; a quantidade e a qualidade dos recursos que este empregando; as limitações físicas e financeiras que as equipes estão enfrentando; a quem seus resultados

estarão beneficiando; a compatibilidade da programação de suas atividades com os objetivos institucionais; setoriais e nacionais; e a compatibilidade das suas decisões com as metas e limitações impostas pelo ambiente externo.

De acordo com Castro (1999), decisões estratégicas dependem fundamentalmente de informações, com qualidade e quantidade adequadas, e a tempo. Organizar a informação para a tomada de decisão implica em estruturar sistemas de informação. Como a informação pode cobrir uma imensa gama de atividades dentro de uma organização, uma forma de delimitar tais sistemas de informação é vincula-los à atividade de planejamento, principal ferramenta para a gestão, e estruturá-los como sistemas de informação gerencial (SIG).

O sistema de informação gerencial deve, portanto, fornecer informações básicas de que os gerentes necessitam em suas tomadas de decisão, dessa forma, quanto maior a sintonia entre a informação fornecida e as necessidades dos gerentes, melhores decisões poderão ser tomadas. Nesse sentido, o projeto de um sistema de informação gerencial requer análise cuidadosa do processo de decisão e o fluxo de informação existente. Essa disponibilidade de informações no momento oportuno transforma os sistemas de informações em elementos imprescindíveis ao processo decisório de uma organização.

O desempenho de uma organização está condicionado à qualidade das ligações e relações entre as unidades que a constituem. Cada unidade pode apresentar, isoladamente, excelente desempenho, mas as relações e a coordenação entre essas unidades podem ser tão ineficientes que prejudicam o desempenho da organização como um todo. Assim, as organizações deveriam estar sempre atentas para o modo como suas atividades são coordenadas e para a eficiência dos fluxos de informação, através dos quais se realizam as interdependências organizacionais.

Diante do exposto, verifica-se a existência de diversos meios de se administrar uma estratégia. O que influencia na determinação do modo, de acordo com Mintzberg (2000), são as características da organização, como o tamanho, a estrutura e a liderança e, ainda, as características do ambiente, como a competitividade e a estabilidade.

2.5 – A Organização

Entende-se por organização, qualquer unidade social, na qual as pessoas interagem entre si para alcançar objetivos específicos. Assim, como colocado por Chiavenato (1999), “a palavra organização denota qualquer empreendimento humano moldado intencionalmente para atingir determinados objetivos”. Assim, a administração constitui a principal força dentro das organizações, a coordenar as atividades dos subsistemas e a relacioná-los com o meio ambiente. O processo de administrar pode ser dividido em dois grupos: administração de rotina e administração de mudanças.

A administração de rotina visa manter o *status* atual, objetivando a sobrevivência empresarial, implantando melhorias nos processos existentes. A administração de mudanças por sua vez está interessada na interação dinâmica entre as organizações e na busca constante de vantagens competitivas. Como o ambiente não é estável e previsível, a administração precisa atualizar-se a fim de criar o futuro desejado pelas organizações, desse modo a administração de mudanças objetivas altera os processos existentes adaptando-os às transformações do meio.

Para Chiavenato (1999), todas as organizações caracterizam-se por uma estrutura interna que lhes garante coordenação interna e integração. Todas elas se defrontam com o problema de como devem se organizar internamente para operar melhor. Como a atividade organizacional é complexa e envolve uma diversidade de tarefas que precisam ser coordenadas e integradas, a estrutura assume uma importância fundamental. O sucesso da organização repousa em grande parte na maneira como ela consegue se organizar para funcionar e proporcionar resultados.

A organização significa o arranjo e disposição dos recursos organizacionais para alcançar objetivos estratégicos. Esse arranjo se manifesta na divisão do trabalho em unidades organizacionais, como divisões ou departamentos e cargos, a definição de linhas de autoridade e a adoção de mecanismos para coordenar tarefas organizacionais. A estrutura organizacional funciona como a espinha dorsal da organização, o esqueleto que sustenta e articulam todas as suas partes integrantes. Mas ela não é permanente e nem definitiva, ela deve ser ajustada e reajustada continuamente, sempre que a situação e o contexto ambiental sofram mudanças. Assim, à medida que enfrenta novos e

diferentes desafios gerados por mudanças externas, a organização precisa responder adequadamente para ser bem sucedida.

2.5.1 – A Organização e suas Configurações

As organizações podem ser vistas como um conjunto de configurações que se sucedem ao longo do tempo pelos seus estágios de estabilidade e de transformação.

Do ponto de vista temporal, uma configuração pode descrever a organização por um período breve ou longo de tempo, em função da dinâmica do ambiente e das escolhas feitas pela organização. Desta forma, o conceito de configuração ajuda a lidar com a complexidade do ambiente, na medida em que fornece uma alternativa de simplificar a compreensão das relações entre diversos aspectos que envolvem a organização.

Para se entender essa afirmação consideremos, por exemplo, o trabalho desenvolvido por Mintzberg (2001) onde são identificados cinco configurações ou tipos de organizações: a empreendedora; maquinal burocrática, a profissional, a diversificada e aqueles tipos de organização que são denominadas de inovadoras (*adhocracias*). O ponto de partida deste trabalho é mostrar que a organização eficaz depende do desenvolvimento de um conjunto coeso de relações entre o planejamento da estrutura, a idade, o tamanho, a tecnologia da empresa e as condições existentes no ramo no qual se acha operando.

- **Organização empreendedora:** com estrutura simples, formada basicamente por uma pequena cúpula estratégica e uma grande base responsável pelo apoio operacional. Apresenta flexibilidade como a principal característica. Há pouca formalidade nos processos e o líder assume o papel fundamental nos processos de negócios.
- **Organização Maquinal:** ao contrário da organização empreendedora, é o ápice da administração científica. A ênfase no projeto, padronização e manutenção dos sistemas é a principal característica. Uma grande estrutura com muitos níveis hierárquicos e processos burocráticos.

- **Organização profissional:** burocrática como a maquina, mas com ênfase nas habilidades e não em processos ou resultados deles. O treinamento e desenvolvimento de colaboradores são muito valorizados, assim como a socialização do poder de decisão. São organizações pouco verticalizadas, onde o poder está associado ao conhecimento. Essa é a estrutura adequada para universidades, hospitais, institutos de pesquisas e outras organizações profissionais em que pessoas com habilidades e capacidades-chave necessitem de grande quantidade de autonomia e liberdade de escolha para serem eficazes no seu trabalho. A estrutura da burocracia profissional é caracterizada por um sistema descentralizado de autoridade. A padronização de processos e a integração das tarefas são conseguidas através do treinamento profissional, e a aceitação de normas operacionais-chaves, por outro lado, através de formas mais diretas de controle.

- **Organização diversificada:** caracterizada por um conjunto de unidades relativamente independentes, unidas por uma estrutura administrativa não muito rígida. Cada unidade pode desenvolver sua própria estrutura para lidar com o ambiente. O poder central normalmente as mantém sob controle utilizando indicadores de desempenho.

- **Organização inovadora (*adhocracia*):** é uma forma altamente adequada para o desempenho de atividades complexas e incertas em ambientes turbulentos. A *adhocracia* freqüentemente envolve equipes de projeto que se formam para desempenhar uma atividade, desaparecendo quando esta termina e os seus membros se agrupam em outras equipes dedicadas a outros projetos. Elas se proliferam em organizações orientadas por projetos. Essa forma de organização também emerge como uma unidade diferenciada de uma grande organização, como por exemplo, um grupo de tarefa *ad hoc* ou uma equipe de projeto desempenhando uma atividade circunscrita ou contribuindo para o desenvolvimento e o planejamento estratégico da organização como um todo. É também muito usada em trabalhos de pesquisa e desenvolvimento.

As organizações tendem a apresentar estruturas próximas a essas configurações, mas nenhuma estrutura iguala-se perfeitamente a qualquer uma das configurações, mas algumas se situam bem próximas. Algumas mostram impulsos em direção a diferentes configurações, mas, freqüentemente, mostra uma tendência a favorecer uma delas.

Em alguns casos, entretanto, as organizações não têm escolha: fatores situacionais contraditórios sobre os quais não têm controle as forçam a adotar estruturas disfuncionais híbridas. Podemos dar o exemplo como o da COC que se aproxima muito das características de uma organização profissional mas que é orientada por controle externo governamental, fazendo com que assuma certas características da Burocracia Mecanizada em detrimento de seu desempenho.

É importante levar em consideração que a teoria deve ajudar a descrever uma ampla variedade de estruturas, mesmo híbridas. O que importa não é que a teoria sempre se iguale à realidade, mas que ajude a entendê-las e a identificar seus nós e, assim, buscarmos a harmonia em sua estrutura.

A partir destes conceitos, é importante aprofundar o estudo sobre a configuração profissional que, por suas descrições e características, aproxima-se da unidade estudada, a Casa de Oswaldo Cruz.

2.5.2 - A Organização Profissional

Na organização profissional os profissionais trabalham com relativa independência. Sua autoridade é enfatizada pelo poder de sua *expertise*. A coordenação necessária entre os profissionais é gerida pelas suas habilidades e seus conhecimentos. Essa coordenação depende da padronização desses conhecimentos e dessas habilidades, na maioria das vezes complexos, que levam a sua aplicação de maneira diferenciada.

Os padrões de trabalho desses profissionais originam-se fora de sua própria estrutura, nas associações autogovernáveis ou em outras instituições. Essas associações estabelecem padrões universais, que asseguram ser ensinados pelas universidades e que são usados por todas as organizações que praticam a profissão.

Sua estrutura administrativa tem em sua essência o núcleo operacional, parte chave da organização. A única outra parte totalmente elaborada é o pessoal de suporte, que está mais concentrada em atender às atividades da essência operacional. A tecnoestrutura – onde se encontram os analistas – e a gerência intermediária – onde se encontram os gerentes -, não são tão altamente incrementadas, podem fazer muito pouco para coordenar o trabalho desses profissionais. Geralmente as unidades operacionais são bem maiores que esses outros núcleos.

2.5.3 – A Formação de Estratégia na Organização Profissional

Convencionalmente presume-se que as estratégias são formuladas antes de serem implementadas, que o planejamento é o processo central da formulação e que as estruturas precisam ser projetadas para implementar essas estratégias. Segundo Mintaberg (2001), usando a definição de estratégia como padrão em ação, a formação da estratégia na organização profissional assume um novo significado.

Nesse caso, é necessário focar como as discussões e as ações se ordenam em padrões ao longo do tempo, ao invés de simplesmente colocar que essas organizações resistem ao planejamento da estratégia formal.

Na maioria das organizações a idéia chave da formação da estratégia tem a ver com elaboração da missão, os *inputs* ao sistema (escolha de profissionais, levantamento de fundos externos etc.), os meios para desempenhar a missão (compra de equipamentos, construção de prédios e instalações etc.), as formas de governança, aqui colocados o *design* do sistema de comissões, as hierarquias e assim por diante. Se as organizações profissionais fossem formular estratégias de maneira convencional, os administradores centrais desenvolveriam planos detalhados e integrados sobre essas questões.

Na organização profissional, muitas dessas questões estratégicas aparecem sob o controle direto dos profissionais, enquanto outras não podem ser decididas nem pelos profissionais individualmente nem pelos administradores centrais, mas requer a participação de um série de pessoas em um processo coletivo complexo, conforme

ilustrado na **figura 5**. Examinaremos, a seguir, como Mintzberg (2001) trata cada uma dessas questões estratégicas.

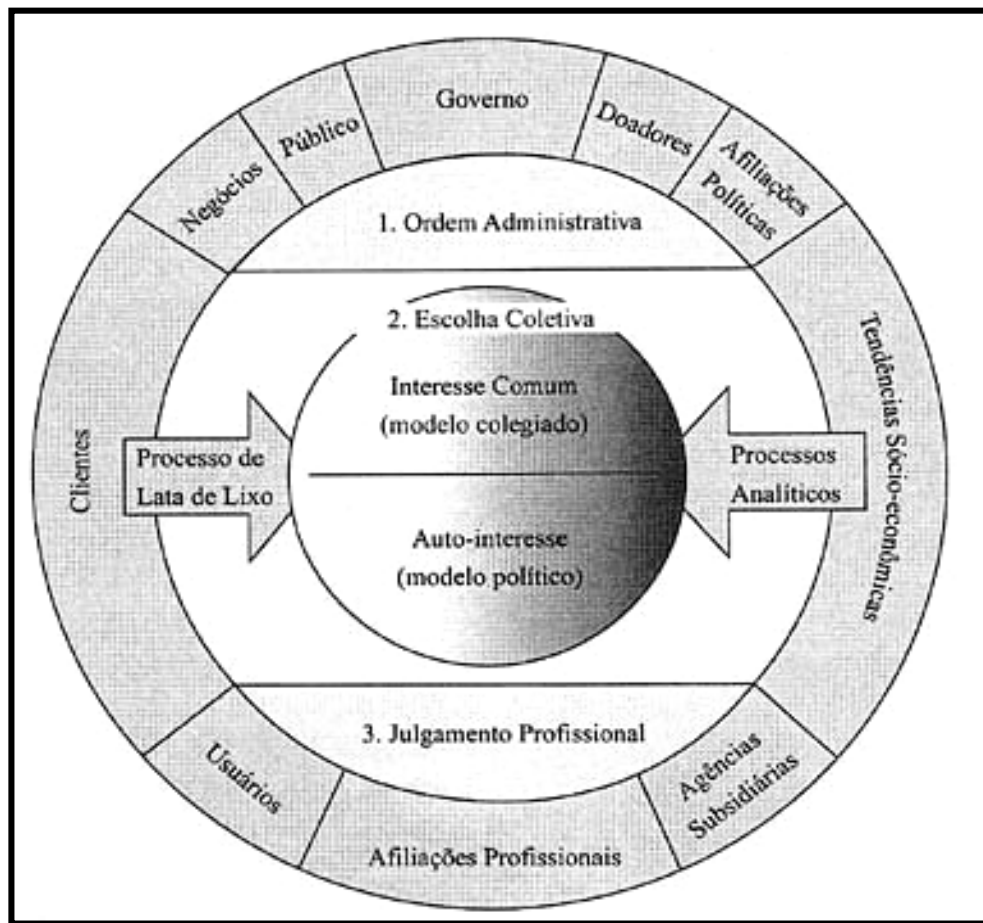


Figura 5

Três Níveis de Tomada de Decisões na Organização Profissional

Fonte: Mintzberg 2001, pg. 278

A figura mostra quatro modelos através dos quais operam esses processos coletivos: um modelo colegiado baseado no *interesse comum*; um modelo *político*, baseado em *interesse próprio*; um modelo “lata de lixo”, baseado em uma espécie de *desinteresse*, caracterizado por coleções de opções em busca de problemas, questões e sentimentos em busca de situações de decisão nas quais eles podem ser ventilados, soluções em busca de problemas para os quais elas podem ser uma resposta e tomadores de decisões em busca de trabalho; e um modelo *analítico*, também baseado em *interesse próprio*, porque os defensores utilizam a análise para promover seus candidatos estratégicos ou bloquear aqueles dos outros.

2.5.3.1 – Decisões Tomadas pelo Julgamento Profissional

As organizações profissionais distinguem-se pelo fato de que a determinação da missão básica – os serviços específicos a serem oferecidos e a quem, como por exemplo o que pesquisar e como – é deixada em boa parte ao julgamento de profissionais como indivíduos. Isso no entanto, não lhes constitui autonomia plena. Anos de treinamento têm assegurado que decidirão de maneira geralmente aceita em suas profissões. Portanto, essa liberdade individual torna-se controle profissional, quer dizer, julgamento informado sendo influenciado por treinamento profissional e afiliação.

2.5.3.2 – Decisões Tomadas por Ordem Administrativa

A autonomia profissional restringe fortemente a capacidade dos gerentes centrais para gerenciar os profissionais através da hierarquia convencional. Mas certos tipos de atividades caem no domínio daquilo que pode ser chamado sanção administrativa. Elas incluem algumas decisões financeiras, por exemplo, comprar e vender instalações, bem como o controle sobre muitos dos trabalhadores não-profissionais. Os gerentes centrais também podem desempenhar um papel relevante na determinação dos procedimentos pelos quais funciona o processo coletivo: quais comitês existem, quem é nomeado para eles e assim por diante, o que pode conduzir a uma influência considerável. Além disso, em tempos de crise, os gerentes podem adquirir poderes mais abrangentes, à medida que os profissionais se curvam a uma liderança que precisa agir de forma decisiva.

2.5.3.3 – Decisões Tomadas por Opção Coletiva

Muitas decisões são tratadas em processos interativos que combinam profissionais com gerentes de vários níveis e unidades. Estão incluídas as decisões associadas à criação e ao encerramento das atividades e unidades de várias espécies. Outras decisões importantes incluem a contratação e promoção dos profissionais. As mudanças propostas em atividades podem exigir um “defensor” profissional ou gerencial, mas seu desenvolvimento e aprovação final, muitas vezes, acabam nas mãos de forças-tarefa e camadas de comitês permanentes, compostos por profissionais e gerentes e, algumas vezes, também por pessoas de fora.

2.5.4 – Estratégias na Organização Profissional

Embora possa parecer difícil criar estratégias neste contexto, devido à fragmentação, à política e ao fenômeno de “lata de lixo” na verdade a organização profissional está inundada com estratégias, significando padrões em suas ações. 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 os processos coletivos podem conduzir a padrões consistentes. Afinal, o regime de colegiado não passa de comportamento cooperativo.

De modo geral, as estratégias da organização profissional tendem a exibir um notável grau de estabilidade. Grandes reorientações em estratégia – “revoluções estratégicas” – são desencorajadas pela fragmentação de atividades e pelo poder de alguns profissionais, bem como de suas associações externas. Porém, em um nível mais estreito, as mudanças estão por toda a parte. Programas individuais estão continuamente sendo alterados, procedimentos redesenhados e a clientela mudada. Contudo, a organização profissional apresenta-se extremamente estável, apesar de suas práticas profissionais estarem sempre em mudança.

2.5.5 – Problemas de Coordenação e de Julgamento

O autor coloca que a coordenação nessas organizações acontece de maneira eficiente em sua essência operacional somente dependendo da padronização de habilidades, mas esse demonstra ser um mecanismo fraco de coordenação, pois assim as gerências deixam de cuidar de muitas das necessidades que surgem como, por exemplo, a coordenação do trabalho dos profissionais com o do pessoal de suporte, deixando-os entre o poder vertical da autoridade de linha e o poder horizontal da expertise profissional.

Outra necessidade é conseguir coordenação predominante entre os profissionais em si. Elas podem ser vistas como “colecionadores de indivíduos independentes que se juntam apenas para tirar proveito dos recursos em comum e os serviços de suporte” (Mintzberg 2001). Com a ausência de mecanismos de coordenação para lidar com esse

problema, conflitos tendem a surgir como, também, muitas discussões políticas acontecem por consequência de programas mal-concebidos ou artificialmente caracterizados.

Quanto aos problemas de julgamento, Mintzberg (2001) destaca o conjunto de programas padronizados e o repertório de habilidades que os profissionais estão prontos para usar e que são aplicados a situações conhecidas, chamadas contingências padronizadas. Este processo é conhecido, às vezes, como *encasulamento*, concentrando a maior parte do julgamento nas mãos dos profissionais promovendo, assim, um exercício considerável de julgamento, fazendo com que alguns se concentrem em um programa de seu agrado em detrimento dos demais.

O julgamento permite aos profissionais ignorarem as necessidades da organização, concentrando sua lealdade em sua profissão e não no local onde a praticam. Todavia, as organizações profissionais também têm necessidade de lealdade para dar suporte às suas estratégias gerais, para preencher suas comissões administrativas, para fazê-las transpor os conflitos com as associações profissionais. A cooperação é essencial para o funcionamento da estrutura administrativa e, no entanto, muitos profissionais resistem a ela.

2.5.6 – Problemas de Inovação

Na organização profissional, inovações também dependem de cooperação, portanto, novos programas necessitam das especialidades existentes, ou seja, requerem uma nova reorganização de seus profissionais nessa ação coletiva. Mas a relutância do profissional em cooperar entre si e a complexidade dos processos coletivos podem ocasionar resistência à inovação.

Muitos desses problemas encontram suas raízes no pensamento convergente, no raciocínio lógico dos profissionais que procuram situações específicas em termos do conceito geral., onde novos problemas são forçados a se adaptar às antigas categorizações mantendo seu ambiente estável. Para Mintzberg (2001), a grande arte e a solução inovadora de problemas requerem raciocínio indutivo, isto é, a inferência de novos conceitos gerais ou programas baseados em experiências específicas.

O autor enfatiza que “não deve ser nenhuma surpresa que as organizações profissionais e suas associações, que controlam seus procedimentos, tendem a ser conservadoras, hesitantes em mudar suas práticas bem estabelecidas”. Com a autonomia existente dos profissionais e a tomada de decisões de baixo para cima, o poder para a mudança estratégica é difuso, portanto, a mudança ocorre lenta e dolorosamente, após muitas manobras políticas por parte de alguns profissionais e dos empreendedores administrativos.

2.5.7 – Reações aos Problemas

As pessoas fora da profissão – administradores não profissionais, clientes, representantes governamentais – vêem esses problemas como resultado da falta de controle externo do profissional e de sua entidade de classe. A reação imediata é a de controlar o trabalho desses profissionais utilizando a supervisão direta, a padronização dos processos de trabalho ou a padronização dos *outputs*.

Entretanto, as atividades profissionais específicas – complexas na execução e vagas nos resultados – são difíceis de controlar por qualquer pessoa que não seja o próprio profissional. Os processos de trabalho complexos não podem ser formalizados por normas e regulamentos e *outputs* vagos não podem ser padronizados por sistemas de planejamento e controle. Para Mintzberg (2001), quando isso acontece de maneira “mal administrada, programam-se comportamentos errados e mensuram *outputs* também errados, forçando os profissionais a jogarem o jogo da Organização Mecanizada – o atendimento aos padrões em vez do serviço aos clientes” (p.282).

Os controles removem a responsabilidade do profissional pelo serviço e a transferem à estrutura administrativa. Se eles forem incompetentes, nenhum plano ou regra adotado pela tecnoestrutura, nenhuma ordem de um administrador pode torná-los competente, entretanto, tais planos, regras e ordens podem impedir o profissional competente de prestar eficazmente seu serviço.

Mintzberg (2003) faz uma interessante colocação à respeito dos controles externos:

“Mesmo o trabalho do administrador, nunca fácil, torna-se extremamente difícil quando sujeito ao controle externo. Por exemplo, nos sistemas escolares, o governo observa os gerentes seniores de cima para baixo para implementar seus padrões e os profissionais os olham de baixo para cima para resistirem a esses padrões. A cúpula estratégica fica presa entre a tecnoestrutura governamental faminta por controle e um núcleo operacional agarrado a sua autonomia com muito ímpeto. Ninguém ganha no processo” (237).

Para o autor as soluções para esses problemas estão no controle financeiro e na legislação que pune o comportamento profissional irresponsável, desde que surjam com base em um reconhecimento do que dever o trabalho profissional:

“A mudança na Organização Profissional não decorre de novos administradores que assumem cargos para anunciar grandes reformas, nem da intenção das tecnoestruturas governamentais em manter os profissionais sob seu controle. Ao contrário, a mudança deve ser gradual, mediante processo lento de transformação dos profissionais – mudar quem pode entrar na profissão, o que aprendem nas escolas profissionais (normas, bem como habilidades e conhecimentos) e, após isso, quão dispostos estão para ampliar suas habilidades” (p. 237-38).

2.6 – Considerações

Este capítulo abordou o planejamento estratégico e a gestão estratégica sob a ótica de diversos autores. Seu foco foi nas abordagens que apresentam uma melhor aplicabilidade para a solução do problema de pesquisa.

O propósito do planejamento é o desenvolvimento de ações que proporcionem uma situação viável para o alcance dos objetivos pretendidos pela organização, através da direção estabelecida dentro de um processo gerencial.

O planejamento estratégico, para ser efetivo, deve preocupar-se também com os planejamentos tático e operacional. Pois, como afirma Geus (1998) “o problema confrontado pelos gerentes não é agir com inteligência de forma isolada, mas sim fazer uso da inteligência de toda a empresa para prever os problemas de forma conjunta” (p.17).

A gestão estratégica visa gerenciar esse processo de forma mais eficaz, permitindo que os objetivos definidos sejam cumpridos. Esse processo compreende a elaboração, a implantação e o acompanhamento das estratégias da organização. Pode-se afirmar que todas as organizações possuem estratégias, sejam deliberadas ou emergentes.

A gestão estratégica pode ser melhor consolidada com a ajuda de sistemas de informações, uma vez que os mesmos possibilitam a integração das diversas unidades, agilizando a identificação de informações úteis para o processo decisório.

Para se conceber o processo do planejamento estratégico, isto é, seu funcionamento articulado e sinérgico, é imprescindível que se tenha visão, alcance e domínio do todo. Caberá às organizações articularem-se para a elaboração e construção das estratégias de desenvolvimento necessárias, mantendo a sintonia com a sua missão e possibilitando o seu desenvolvimento.

É impossível conceber o processo de planejamento estratégico sem o entendimento da organização como um todo. A organização é dividida em tarefas, departamentos ou seções para efeitos operacionais, no entanto, quando se estuda o rumo estratégico de uma organização, não se pode dividi-la em compartimentos para depois então juntar tudo. Deve-se sim, estudá-la como um todo, e não em partes.

O capítulo seguinte buscará contextualizar a Fundação Oswaldo Cruz e sua Unidade Técnico-Científica – Casa de Oswaldo Cruz, objeto do problema de pesquisa em questão, na análise de suas práticas atualmente desenvolvidas no seu processo de planejamento estratégico.

CAPÍTULO 3 - CONTEXTUALIZAÇÃO – O CASO DA COC

3.1 – A Fiocruz e seus Processos de Planejamento

A Fiocruz é considerada uma organização complexa não apenas por sua condição de instituição especializada, mas, sobretudo pelo fato de desenvolver ações nas áreas de ciência e tecnologia em saúde, incluindo atividades de pesquisa básica e aplicada, ensino, assistência, informação e difusão, formação de recursos humanos, produção de vacinas, medicamentos e desenvolvimento de tecnologias para a saúde. Cada uma dessas atividades tem uma metodologia de trabalho singular, implicando em uma das estruturas organizacionais mais complexas.

Essa estrutura organizacional complexa se expressa na existência de unidades com missões e objetivos diferenciados levando cada uma delas ao estabelecimento de relações externas, operando com lógicas próprias e definindo seus próprios projetos como se fossem instituições isoladas, sem a preocupação da construção de um projeto institucional.

Buscando solucionar esse problema foi realizado em 1988 o I Congresso Interno “Ciência e Saúde; a Fiocruz do Futuro”, onde foi desencadeado um amplo processo de discussão que resultou na formulação de um projeto institucional que apontava a Fiocruz do Futuro. Seu objetivo era a definição de uma política integradora entre as diferentes unidades e programas institucionais, como também, a formulação de planos de ação fornecendo a base para uma efetiva avaliação do desempenho institucional.

Podemos verificar, através de relatórios de atividades da Fiocruz que a partir do ano de 1989, este projeto institucional materializa-se em planos de ações que visavam à formatação de um sistema de planejamento, acompanhamento e avaliação mais efetiva, através do qual ficassem claramente inter-relacionadas às dimensões estratégicas e operacionais da Fiocruz. Era a tentativa de um exercício estratégico onde as unidades passariam a traçar diretrizes programáticas para a execução de um planejamento institucional de longo prazo.

A partir desse contexto, planos de ação foram elaborados onde apareciam para o aprofundamento do debate sobre as questões macro-institucionais relacionadas às

diretrizes construídas pelas unidades e discutidas no Congresso Interno, dando subsídio para a construção e implementação dos Programas Institucionais, quais sejam: Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; Ensino; Produção de Bens e Serviços Técnicos; Assistencial de Referência; Informação e Divulgação Científica e Tecnológica e Administração; Planejamento e Desenvolvimento Institucional.

Anteriormente a este processo, o princípio de planejamento operacional e financeiro orientou o desenvolvimento da Instituição. Nesta nova perspectiva institucional, buscava-se condições de poder pensar em planejamento de longo e médio prazo, numa perspectiva de visualização de crescimento institucional.

Esta nova sistemática de planejamento exigia uma maior solicitação às áreas de gestão administrativa, que apresentavam dificuldades para atender a essa demanda com a eficácia requerida, tanto por inadequação organizacional quanto por carência de recursos humanos e materiais. Era preciso uma mudança de postura da instituição em relação às áreas de gestão, reconhecendo sua importância para a realização dos objetivos das áreas finalísticas. Tornava-se premente a reestruturação das práticas gerenciais, enfatizando-se o desenvolvimento de recursos humanos e a modernização das unidades como, também, da própria Superintendência de Planejamento da Fiocruz.

No final de 1990, como conseqüência desse movimento, a Superintendência de Planejamento da Fiocruz - Suplan passa por um processo de reformulação interna com vistas a estabelecer uma ação prospectiva para melhor cumprir a sua missão institucional. Com isso, a Suplan passa a ser denominada Assessoria de Planejamento – Asplan, órgão assessor da Presidência. Seu objetivo principal era o fortalecimento e o resgate do processo de planejamento estratégico institucional.

A Fiocruz sendo um órgão do Governo Federal o controle externo de suas ações tornava-se inevitável exigindo, com isso, que a instituição cada vez mais formalize seus processos de trabalho. De acordo com Mintzberg (2003), “o controle externo é mais freqüentemente pronunciado nos órgãos governamentais, onde dá origem a um exemplo comum da burocracia mecanizada, que podemos denominar *burocracia pública mecanizada*”. O autor coloca que essas instituições são burocráticas não apenas porque seu trabalho operacional é rotineiro, mas também porque são responsáveis por suas ações perante a sociedade.

Em 1993, procurando vencer hábitos correntes de improvisação gerencial, de ausência de planejamento e de centralismo burocrático, a nova gestão procurou buscar mecanismos para a flexibilização gerencial das diversas unidades da Fiocruz. Esse processo de descentralização tinha como objetivo a busca de mudança de ordem qualitativa, introduzindo uma perspectiva gerencial mais profissional, estratégica e integradora de suas atividades, como também o estabelecimento de mecanismos de avaliação constante das atividades desenvolvidas e de seus custos operacionais correspondentes.

Para isso foi convocado em novembro de 1993 do II Congresso Interno “Ciência e Saúde – Compromisso Social da Fiocruz”, que tinha os seguintes objetivos:

- Socializar a discussão sobre a relação ciência, tecnologia e saúde face às transformações sociais;
- Formular políticas e estratégias que direcionem os rumos institucionais, considerando a conjuntura nacional e internacional;
- Definir políticas e estratégias para as áreas de atuação da Fiocruz Ensino, Pesquisa, Produção de Insumos, Desenvolvimento Tecnológico, Controle de Qualidade e Assistência à Saúde;
- Estabelecer novas formas de gestão que fortaleçam os princípios de relevância pública, eficiência, qualidade e eficácia social como base do trabalho Institucional.

A seguir destacam-se algumas proposições para a Área de Gestão Administrativa que estão descritas no Relatório Final deste Congresso:

- “Estabelecer um Programa de Descentralização Administrativa, na qual tenham a participação ativa de todas as instâncias técnico-administrativas, o qual defina diretrizes, funções, decisões e responsabilidades a serem descentralizadas”.
- “Adotar o Plano de Objetivos e Metas – PO&M entre as Unidades e Presidência como instrumento político-administrativo de programação e avaliação que consolida, de forma consensual, os compromissos a serem

assumidos, os padrões de desempenho aceitos e os resultados acordados no plano institucional”.

Esse instrumento – PO&M - buscava a explicitação das linhas prioritárias de atuação das unidades em seus diversos programas institucionais, tornando mais racionais e transparentes a alocação e a compatibilização dos recursos, bem como viabilizava o estabelecimento de sistemáticas para a avaliação de desempenho das unidades e da instituição como um todo, através da programação de suas atividades de acordo com o montante de recursos orçamentários que lhes cabiam, sendo alocados pela fonte do tesouro, do diretamente arrecadado e de outras fontes diversas, rompendo com a tradição na instituição de “orçamento histórico” (Relatório de Atividades da Fiocruz - 1993/1994).

Para o desenvolvimento de um sistema de acompanhamento e avaliação foram adotadas as Unidades Padrão de Produção – UPPs para os programas institucionais da Fiocruz: Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; Ensino de Nível Superior e Pós-Graduação; Ensino Nível Médio; Imunobiológicos e Reagentes; Produção de Medicamentos; Serviços de Referência; Assistência Médico-Hospitalar e de Informação em Saúde e Ciência e Tecnologia. A construção de indicadores para cada UPP descrita acima foi um dos primeiros passos no sentido da construção de um sistema de acompanhamento e avaliação das atividades da Fiocruz, que efetivamente poderia subsidiar o processo de formulação e gestão das políticas institucionais.

A avaliação do processo de planejamento institucional e de seu instrumento PO&M era a de que “cada vez mais se concretizava em um momento privilegiado de negociação interna e estabelecimento de compromissos em torno dos objetivos institucionais” (Relatório de Atividades – 1999).

Em 2001, sob nova gestão, a Fiocruz elabora seu Plano Quadrienal 2001-2005 com o objetivo de proporcionar uma visão de futuro para a instituição, direcionando-a para elaboração de seu plano estratégico com a intenção de atualizar seu papel enquanto instituição estratégica de suporte as ações do Ministério da Saúde. Nesse documento é mais uma vez reforçado o papel da gestão institucional para a construção de uma administração por resultados, substituindo as formas burocráticas de gestão centrada no

controle de processos pela avaliação de resultados com responsabilização das várias instâncias envolvidas nesse processo.

A Fiocruz buscou enfatizar, a partir de 2001, o conteúdo estratégico em suas atividades de planejamento, assim como, na elaboração de seu instrumento – PO&M, procurando preservar os elementos essenciais de sua contribuição para a gestão de uma instituição de ciência e tecnologia de reconhecida complexidade.

Nesse mesmo ano, em outubro, foi realizado o 1º Coletivo de Dirigentes da Fiocruz com a finalidade de “capilarizar” as decisões políticas tomadas até os escalões técnicos responsáveis por suas implementações. Entre seus objetivos encontravam-se: “propiciar o conhecimento mútuo e o intercâmbio de idéias entre principais dirigentes da instituição, ‘pessoalizando’ as relações entre os mesmos, diminuindo a ‘atomização’ institucional e criando oportunidades de trabalhos conjuntos; conhecer e sugerir aperfeiçoamentos aos mecanismos de implementação, monitoramento e avaliação das ações decorrentes do Plano Quadrienal 2001-2005”.

Tendo a Vice-Presidência de Desenvolvimento Institucional Informação e Comunicação - VPDIIC o objetivo de modificar a mentalidade de gestão e planejamento da Fiocruz, de maneira a modernizar e agilizar o desenvolvimento institucional, foi iniciado então um processo de transformação do PO&M anual em instrumento de planejamento estratégico, articulando-o com o Plano Quadrienal no que diz respeito à definição de prioridades e metas estratégicas. Essa ação foi formalizada através da Portaria da Presidência nº 432/2001 que constitui o “Sistema de Planejamento Fiocruz”, vinculado a VPDIIC, composto pela Asplan e núcleos de planejamento das Unidades Técnico-Científicas, Técnicas de Apoio e Administrativas.

Passou-se a solicitar das unidades a realização de um Documento Sintético Qualitativo- DSQ contendo a análise do ambiente interno e externo, definição de prioridades e resultados organizacionais almejados, de forma a justificar seus objetivos e metas propostos.

Como todo instrumento de gestão, o PO&M passa por movimentos de mudanças e aperfeiçoamentos dentro do contexto de uma lógica incremental. A realização em

2002 do II Coletivo de Dirigentes, cursos de planejamento estratégicos contratados a ENAP e as articulações em encontros e reuniões da Asplan com os Núcleos de Planejamento das unidades, proporcionaram o registro de demandas para as mudanças no instrumento.

Essas iniciativas reforçavam a importância do Planejamento Estratégico como meio de formulação de estratégias e mudança institucional de modo a garantir a continuidade administrativa. Ressalta-se, contudo, que como apresentado em vários documentos analisados, a preocupação com as estratégias não se limitava apenas à formulação e, nesse sentido, a sua implementação, o seu acompanhamento e a sua avaliação - com a revisão do sistema de indicadores - eram vistos como essenciais para a consolidação das estratégias formuladas.

O DSQ deveria ser uma expressão qualitativa e argumentada dos objetivos, metas e orçamentos registrados nas planilhas do PO&M. Para tanto, o monitoramento da execução do Plano pela Unidade não se daria só em termos de execução orçamentária e cumprimento de metas, mas também à luz das intenções e argumentos contidos no DSQ.

A avaliação institucional quanto à eficiência e à efetividade da nova sistemática de planejamento, explicitada no documento Plano de objetivos e Metas 2004 – Considerações sobre o estágio do PO&M na Fiocruz era de que:

“a qualidade dos argumentos oferecidos pelas Unidades em seus Documentos Sintéticos Qualitativos para o PO&M 2003, apropriada e sintetizada em argumentação por maiores recursos diante do Ministério da Saúde e do Ministério de Planejamento, serviu como sólido suporte para a aprovação da demanda orçamentária da FIOCRUZ, aproximadamente 40% superior à do ano anterior no que se refere aos recursos provenientes do Tesouro” (Mimeo Asplan, dez.2002, p.2).

A consolidação do Sistema de Planejamento institucional e sua “estrategização” – realização de análise do ambiente no qual opera a unidade, articulada à explicitação da visão de futuro de forma a contextualizar e justificar os objetivos e metas propostas – levam a um crescente exercício relevante, que antes não se utilizava, de articulação de objetivos, metas e recursos com a estratégia da Unidade e sua programação orçamentária.

É importante salientar que a evolução desse sistema de planejamento levava cada vez mais a instituição a trabalhar dados e informações mais globais, incorporando das unidades o que representa sua ação finalística. Com isso, o formato mais agregado e consolidado do Plano serviria para a Fiocruz como um todo, já para as unidades caberia o estabelecimento de processo interno de planejamento adotando seu próprio instrumento de gestão estratégica no que dizia respeito ao acompanhamento, controle e avaliação de suas atividades.

Diante das demandas institucionais apresentadas passaremos a analisar, nesse mesmo período, como a Casa de Oswaldo Cruz buscou gerenciar seu processo de desenvolvimento de suas estratégica, como também, o comportamento de suas instâncias colegiadas e suas ações empreendidas no sentido de desenvolver seus processos de planejamento estratégico.

Para um entendimento mais aprofundado da unidade em estudo – a Casa de Oswaldo Cruz – iniciaremos com um breve histórico da sua constituição como unidade técnico-científica da Fundação Oswaldo Cruz.

3.2 – História Institucional da Casa de Oswaldo Cruz

A Casa de Oswaldo Cruz - COC foi criada em 19 de novembro de 1985 por Ato da Presidência nº 221/85-PR, sendo subordinada à Vice-Presidência de Recursos Humanos e tendo na sua coordenação Paulo Gadelha. Suas responsabilidades eram: a preservação, valorização e divulgação do patrimônio histórico e cultural da Instituição bem como a preservação da memória da saúde e das ciências biomédicas.

Sua criação fez parte do processo de democratização vivido pelo país naquele momento e tinha dois objetivos principais: tornar-se espaço de excelência na recuperação da história da saúde e na recuperação do conjunto arquitetônico do *campus* de Manguinhos.

Segundo Paula Xavier (2002):

“a Fundação Oswaldo Cruz abrigava o conhecimento de uma Instituição líder na América Latina nas ações de Saúde Pública, mas não possuía mecanismos institucionais capazes de traduzir sua própria história. Os documentos produzidos pela instituição não eram tratados na perspectiva de serem utilizados como fonte de pesquisa, estando eles inacessíveis para a maior parte da comunidade científica que se propunha a realizar pesquisas nesta área. Coube, então, a Casa de Oswaldo Cruz prover à comunidade de Manguinhos e à comunidade científica em geral, conhecimentos sobre a história da Fiocruz que, por sua vez, refletiam a própria história da saúde pública no Brasil” (157).

Portanto, era de fundamental importância que esta nova unidade fosse consolidada como uma unidade técnico-científica da Fiocruz e reconhecida pela Instituição através da realização de um trabalho inédito e qualitativamente superior aos das iniciativas já existentes. A idéia era integrar esforços já existentes na instituição em uma única unidade agora, representada pela Casa de Oswaldo Cruz.

Com o desenvolvimento de seus projetos de pesquisas a COC passou a ser um instrumento de legitimação da própria Fiocruz através de seus argumentos históricos que retratavam sua trajetória.

Através do Ato da Presidência nº 056/87-PR de 15 de maio de 1987, a Casa de Oswaldo Cruz passou a condição de Unidade Técnico-Científica da Fundação Oswaldo Cruz, com os seguintes setores constituídos: Centro de Documentação e Pesquisa Histórica; Museu da Casa de Oswaldo Cruz (anteriormente denominado Museu Oswaldo Cruz); Núcleo de Promoção e Animação Cultural e o Núcleo de Proteção e Preservação do Patrimônio Histórico e Artístico de Manguinhos (antes denominado Núcleo de Patrimônio, subordinado a Secretaria de Administração Geral da Fiocruz).

Como Unidade Técnico-Científica da Fiocruz a COC passou a ter autonomia administrativa e orçamento próprio. Mas para o cumprimento de seus objetivos foi necessário buscar por aliados e recursos financeiros através de parcerias com empresas privadas, convênios com instituições internacionais, agências de fomento, universidades, organizações não governamentais etc.

Na busca da ampliação e reflexão de seus projetos futuros foi constituído, em agosto de 1987, o Conselho Consultivo da COC composto por personalidades de notório saber nas várias áreas de atuação da unidade. Este Conselho tinha como uma de

suas atribuições “opinar sobre as questões de natureza técnico-científica e cultural pertinentes às atividades da Casa de Oswaldo Cruz” (Regimento Interno da COC, 1989). Eram membros natos deste Conselho o Presidente da Fiocruz, seus vice-presidentes e o Diretor da COC.

Com a constituição deste Conselho o objetivo da unidade era a sua legitimação, uma vez que suas atividades passariam a ter o aval de personalidades de renome. Faltava, então, construir caminhos para a captação de recursos externos para a execução de objetivos primordiais para a Unidade. Em 1987, foi criada a Sociedade de Promoção da Casa de Oswaldo Cruz - SPCOC, uma entidade civil, sem fins lucrativos, com personalidade jurídica própria, destinada a apoiar as atividades da Casa de Oswaldo Cruz através de captação de recursos vinculados à Lei Sarney¹.

Um fator importante nesse seu início de constituição foi o investimento na qualificação profissional de seu corpo diretivo e de seus profissionais, com o objetivo de firmar suas competências técnico-científicas e obter níveis de excelência para poder responder às demandas no campo da saúde com eficiência, qualidade e eficácia.

3.2.1 – Análise do processo de gerenciamento estratégico da Casa de Oswaldo Cruz

No início de sua constituição, a COC desenvolvia suas estratégias no modo “empreendedor” (Mintzberg, 2000) onde a sua visão existia na “mente do líder” como um senso de direção em longo prazo. Portanto, a formação de suas estratégias era de responsabilidade do diretor da unidade, caracterizando-se como um processo altamente intuitivo e não analítico, orientado pela busca agressiva de oportunidades caracterizando-se como um plano de ação, sendo pretendidas e conscientemente deliberadas. É importante colocar, também, que esse processo de formação de estratégias muitas vezes seguiu as diretrizes institucionais que ajudavam a direcionar os

¹ *Quando ainda senador pelo seu estado (Arena-MA), José Sarney apresentou ao Senado um projeto de lei para conceder benefícios fiscais, na área do Imposto de Renda, a toda operação de caráter cultural ou artístico. Dessa data (26 de setembro de 1972) até a assinatura do decreto que regulamenta a lei (3 de outubro de 1986), o autor fez cinco tentativas para viabilizar as suas idéias e o projeto inicial passou por varias alterações. A lei nº. 7.505, merecidamente denominada “Lei Sarney”, através de suas disposições, define os termos doação, patrocínio e investimento e seus campos de abrangência; especifica o nível de dedução no imposto de renda que cabe a cada um deles; estabelece multas e penas rigorosas às fraudes e irregularidades.*

caminhos que a unidade deveria trilhar para seu fortalecimento junto às instâncias governamentais e à comunidade científica.

Em 1987, quando da sua transformação em Unidade Técnico-Científica, suas áreas atuação se desenvolviam e se conformavam através de projetos específicos em sua maioria financiados por organismos externos. Suas áreas de atuação específicas eram constituídas na medida em que a formação das equipes e a complexidade do trabalho justificassem essa formalização.

Sua estrutura básica de configuração poderia ser caracterizada como uma organização empreendedora de estrutura simples (Mintzberg, 2003), por ter sua estrutura organizacional constituída por poucos assessores de apoio, divisão do trabalho não rigorosa, diferenciação mínima entre suas áreas e pequena hierarquia gerencial, como consequência, pouca utilização de processos formais e o uso mínimo de planejamento. Sua estrutura de apoio administrativo estava centralizada na direção executando serviços de rotina administrativa para toda a unidade.

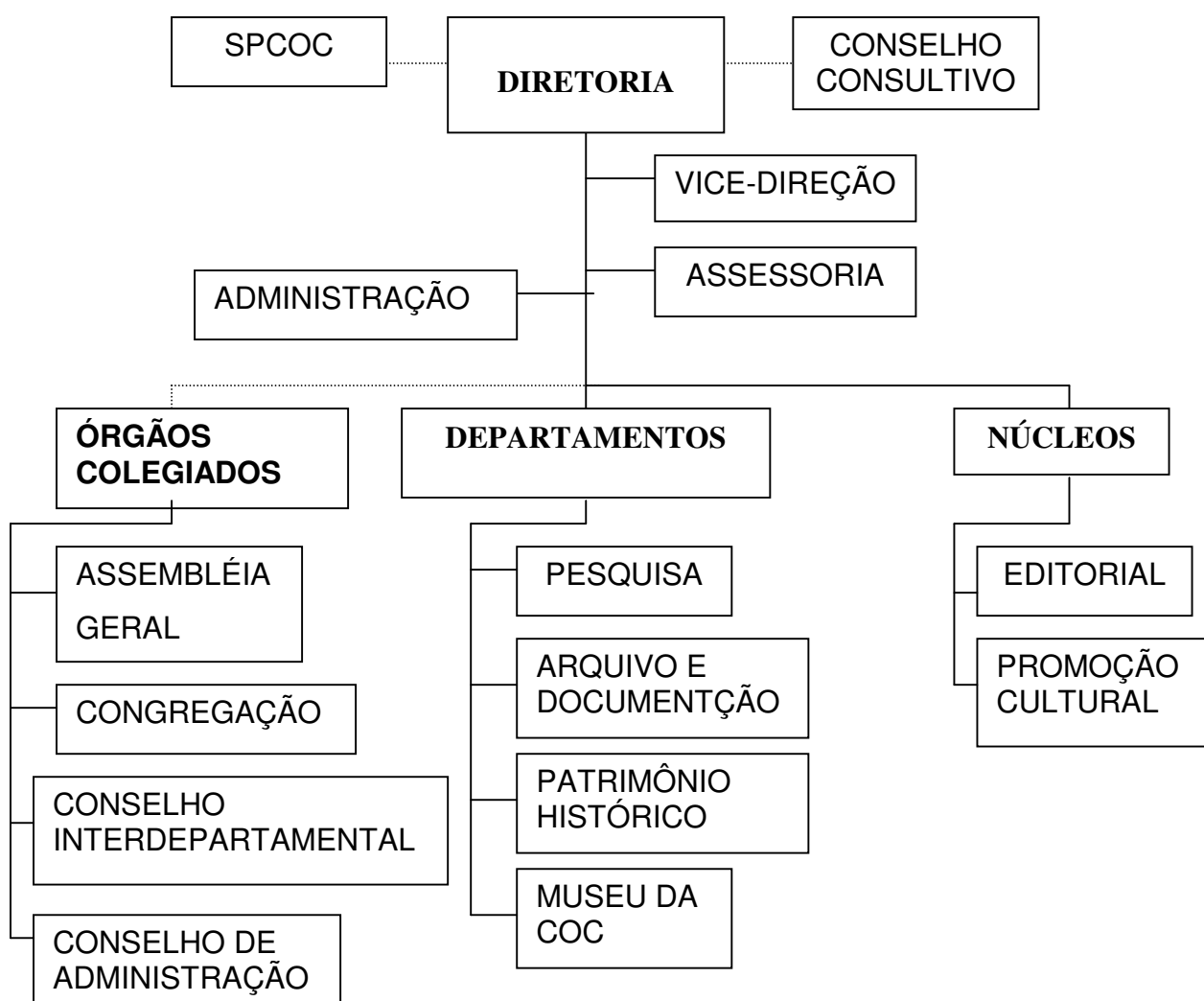
Mintzberg (2001) descreve por que as organizações passam pela conformação de estrutura simples em seus primeiros anos de formação:

“... a maioria das novas organizações parece adotar a estrutura simples, qualquer que seja seu setor, porque as organizações geralmente precisam depender de lideranças personalizadas para começar a atuar – para estabelecer sua direção básica, ou visão estratégica, para contratar seus primeiros funcionários e para estabelecer os procedimentos iniciais” (p.233).

Suas orientações e escolhas estratégicas eram tomadas através de reuniões com as áreas, mas o poder de decisão estava centralizado nas mãos da direção da unidade, caracterizando uma efetiva supervisão direta, apresentando algum curso de ação e um conjunto de diretrizes centrais assegurando que seus objetivos fossem alcançados. Para tanto, mantinha sob seu controle sua implementação assegurando a reformulação, se fosse necessário, de aspectos específicos. A flexibilidade de tomada de decisão permitia respostas rápidas em função da centralização do poder.

Em 02 de outubro de 1989, ocorrem as eleições para a Direção das Unidades Técnico-Científicas da Fiocruz, onde a COC participa deste processo, agora podendo eleger seu diretor e seus chefes de departamentos, de acordo com a sua estrutura apresentada em seu regimento interno aprovado neste mesmo ano pelo Conselho Deliberativo da Fiocruz, conforme mostra a figura 2:

Figura 2
Organograma Casa de Oswaldo Cruz 1989



Fonte: regimento interno da COC

Apesar do novo desenho de sua estrutura organizacional, a COC mantinha suas características de configuração de estrutura simples, adaptando-se bem aos ambientes simples e dinâmicos. Contudo, por não ter desenvolvido as habilidades necessárias para a composição de seu núcleo de gestão, essa caracterização passa a ser um problema em razão de suas condições limitadas em lidar com um ambiente institucional que

começava a apresentar novas demandas gerenciais mais específicas na área de administração e planejamento.

Essas demandas começaram a se apresentar após a realização do I Congresso interno (1988), onde a Fiocruz passou por um processo de discussão que resultou na formulação de um projeto institucional que apontava a “Fiocruz do Futuro”. O objetivo era a elaboração de planos de ações que visavam à formatação de um sistema de planejamento, acompanhamento e avaliação mais efetivo, através do qual ficassem claramente inter-relacionadas às dimensões estratégicas e operacionais da Fiocruz. Era a primeira tentativa de um exercício estratégico onde as unidades passariam a traçar diretrizes programáticas para a execução de um planejamento institucional de longo prazo.

Anteriormente a esse processo, como constatado através de pesquisas em documentos de arquivo, o planejamento institucional não possuía um componente estratégico, era pouco elaborado sendo solicitado às unidades apenas elaboração de relatórios de execução de atividades, sendo dado um grau de importância maior a processos de execução orçamentária.

Com a ampliação de suas áreas de atuação, o desenho de sua estrutura organizacional estava se modificando, sendo constituído em termos de especializações e em agrupamentos por departamentos e núcleos. De acordo com Mintzberg (2001), pode-se constatar a formação de uma “burocracia profissional” onde segundo o autor:

“A coordenação necessária entre os profissionais é gerida pelas suas habilidades e seus conhecimentos. Essa coordenação depende da padronização desses conhecimentos e dessas habilidades, na maioria das vezes complexos, que levam a sua aplicação de maneira diferenciada”. (p.276).

Assim, os departamentos e núcleos desenvolviam seus projetos, suas linhas de pesquisas, decidiam pela formatação de suas equipes de pesquisadores, técnicos e auxiliares administrativos, construía e gerenciavam o seu próprio orçamento, como também, constituía suas instâncias internas de gestão colegiada. Esta liberdade de atuação direcionava a coordenação das atividades para a padronização de habilidades, onde a coordenação necessária dos profissionais era gerida através do poder de seus conhecimentos especializados.

Para a elaboração de seu plano de ação, a COC sentiu a necessidade trabalhar com a estrutura de seus órgãos colegiados, visando subsidiar as etapas desse novo processo. Isso caracterizava a necessidade do apoio de instrumentos de interligação (Mintzberg 2003) existente em seu regimento interno para discutir assuntos de interesse comum como a ampliação de linhas de pesquisas e abertura de novas frentes de atuação.

Em julho de 1989 é realizada, então, a primeira reunião do Conselho Interdepartamental², órgão de intermediação entre a diretoria e órgãos executivos da COC. O objetivo central desta reunião era a constituição do processo de organização de seus departamentos: pesquisa, arquivo e documentação e patrimônio histórico e a elaboração de seu plano de ação.

Segundo seu Regimento Interno (1989) esse Conselho, de caráter consultivo, tinha como uma de suas competências “sistematizar o planejamento técnico-científico e orçamentário da Unidade”, consolidando as macro-estratégias da unidade e submetendo-as à aprovação da Congregação, órgão de deliberação superior da política técnico-científica da Unidade, onde todos seus projetos e linhas de pesquisas, acordados inicialmente no Conselho Interdepartamental, eram colocados para aprovação. A Congregação era composta por: corpo técnico científico dos órgãos executivos, a diretoria da unidade, o representante eleito do conselho de administração e os representantes eleitos do pessoal em formação.

Com a formulação das macro-estratégias da unidade, através de seus órgãos colegiados, seu processo de desenvolvimento e de implementação era realizado pelos departamentos e núcleos pelo modo planejado, quer dizer, programando as estratégias pré-estabelecidas, envolvendo uma série de passos: codificação dessas estratégias em subestratégias, desenvolvimento de planos de ação específicos, elaboração de orçamentos. A estratégia, portanto, não era consequência do planejamento, mas seu ponto de partida. O planejamento ajudava a transformar as estratégias pretendidas em estratégias realizadas, levando assim à sua implementação.

² Composição: diretor, vice-diretor, assessoria, chefes de departamento, coordenadores de Núcleos, administrador e pelo representante eleito, em assembléia geral, do Conselho Administrativo.

Cabia à direção da unidade a consolidação de seus planos de ação e de seus relatórios de execução de suas atividades. Apesar do crescimento de suas áreas e de suas atividades, a unidade continuava com a mesma estrutura de gestão, não possuindo ainda o investimento necessário em suas habilidades para dar início às ações complementares ao planejamento como, por exemplo, a de acompanhamento e avaliação de suas estratégias e de seus planos de ação. A administração mantinha sua função de acompanhamento dos procedimentos administrativos, financeiros e contábeis.

No ano de 1994, como visto anteriormente, já estava sendo utilizado pela instituição o Plano de Objetivos e Metas – PO&M, instrumento político-administrativo de programação e avaliação que consolidava, de forma consensual, os compromissos a serem assumidos, os padrões de desempenho aceitos e os resultados acordados no planejamento institucional.

Esse instrumento não estava sendo aplicado de maneira adequada na Unidade. Faltava o componente de gerenciamento estratégico em sua totalidade, quer dizer, não era colocado em prática o acompanhamento efetivo dos planos dos departamentos e núcleos quanto à avaliação de suas ações estratégicas implementadas, levando a uma revisão crítica do processo. Seu monitoramento era dado com relação a sua execução orçamentária, não havendo um julgamento qualitativo da execução de seus objetivos, conseqüentemente de suas metas, frente ao orçamento recebido.

O planejamento utilizado pela unidade restringia-se às demandas orçamentárias, com motivações claras de controle financeiro em curto prazo, deixavam de lado uma acentuação de suas perspectivas mais a longo prazo que poderiam ampliar seus horizontes e realçariam sua capacidade de previsão, criatividade e a utilização de métodos mais adequados de análise estratégica.

Em 1996 foi realizado o Seminário “Casa de Oswaldo Cruz: Perspectivas” que buscava reafirmar o princípio da gestão participativa o que implicava em partilha de responsabilidades entre a direção e os profissionais da unidade na condução, acompanhamento e atualização dos compromissos institucionais. Foi também o momento de fortalecimento das instâncias coletivas e do papel do Conselho Interdepartamental, que deixou de ter um caráter consultivo para ter um caráter deliberativo na formulação de políticas e estratégias; na integração efetiva dos

departamentos e núcleos e no acompanhamento de seus planos e de suas metas. Outro importante enfoque deste seminário era com relação ao processo sucessório pelo qual a unidade iria passar e como se preparar para a substituição de uma liderança que estava à frente da unidade desde a sua criação.

Paralelamente a esse processo interno, inicia-se a ação de descentralização administrativa na Fiocruz. As unidades começam a se preparar desenvolvendo sistemas de operacionalização de informações gerenciais e de acompanhamento e avaliação de desempenho institucional.

A COC coube o desenvolvimento e implantação de um Sistema Informatizado de Controle Orçamentário. A maioria das unidades da Fiocruz que iniciaram seu processo de descentralização o fez de uma maneira conjunta, desenvolvendo ações de reorganização de sua estrutura administrativa, de planejamento estratégico e de profissionalização da sua gestão. Esse processo de descentralização foi realizado de maneira tópica na área administrativa prejudicando, assim, qualquer intenção de desenvolvimento de práticas de planejamento estratégico. Continuava-se utilizando os princípios do planejamento tático e operacional projetado para o médio e curto prazo.

No final de 1997, inicia-se na Fiocruz o processo eleitoral para direção das unidades. A pesquisadora Nísia Trindade Lima, que já havia ocupado o cargo de vice-diretora no período de 1990 a 1994, foi eleita diretora para o período de 1998 a 2001.

Buscando o fortalecimento de suas instâncias coletivas a COC manteve em seu Conselho Deliberativo a tarefa de definição do direcionamento estratégico da Unidade, cabendo aos departamentos e núcleos sua operacionalização e sua implementação.

No ano de 2001 foi concluída a revisão do Regimento Interno da COC, visando o fortalecimento de sua gestão democrática. Sua estrutura organizacional apresentava-se conforme demonstra a figura 3:

Organograma Casa de Oswaldo Cruz 2001

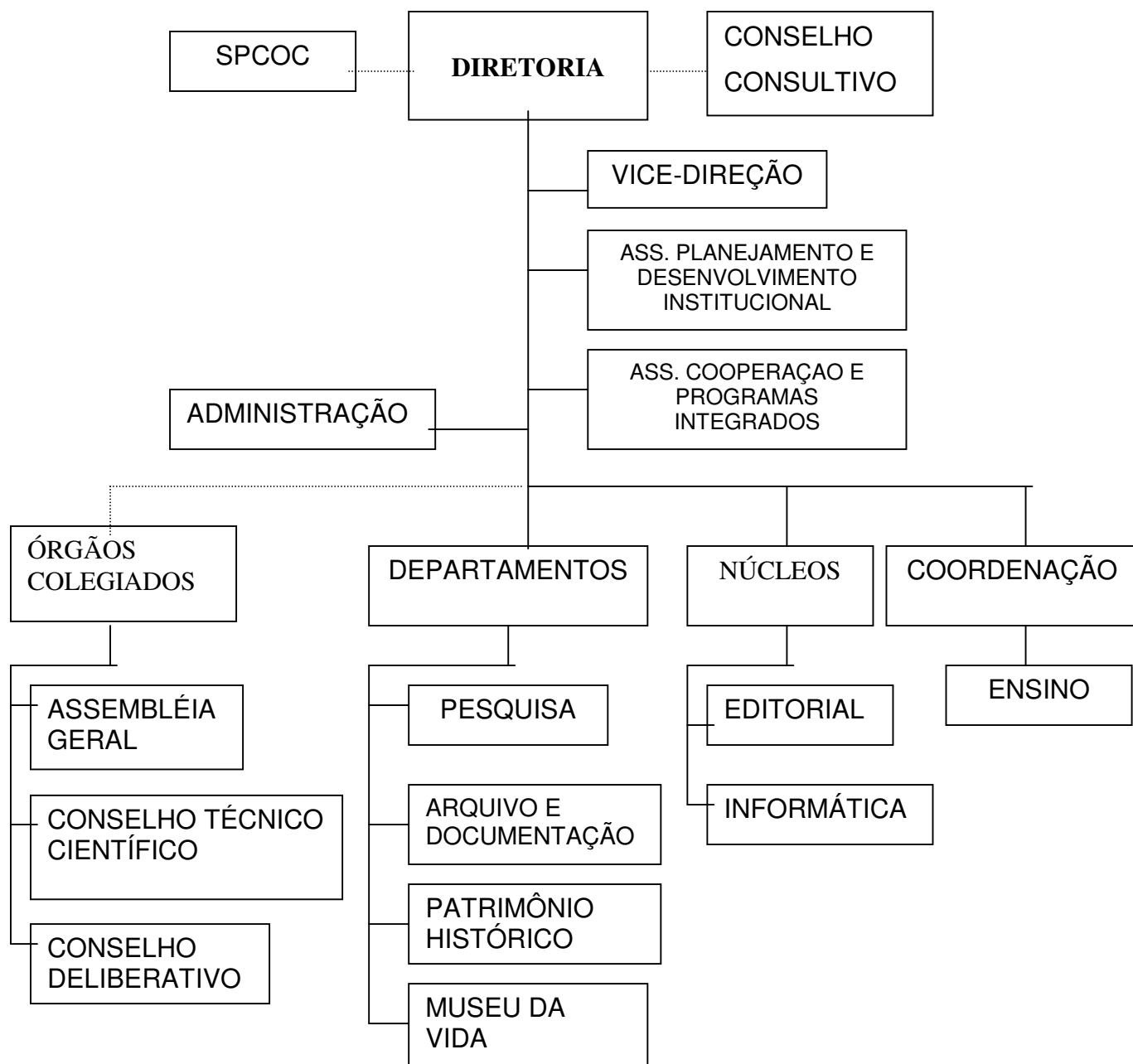


Figura 3

Fonte Regimento Interno da Casa de Oswaldo Cruz

Como estratégia da Direção da unidade, houve a inclusão em sua estrutura de mais uma instância colegiada, de caráter consultivo, denominado Conselho Técnico

Científico/CTC³ e duas assessorias de cooperação e programas integrados e de planejamento e desenvolvimento institucional.

O CTC buscava a incorporação, ao corpo diretivo da unidade, de profissionais que vinham se dedicando à sua consolidação. Eram atribuições deste Conselho:

- Formulação e proposição de diretrizes anuais para o desenvolvimento das atividades da unidade, de ações integradoras, assim como para o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados;

À assessoria de cooperação e programas integrados coube a implementação de dois programas, são eles: Programa Estratégico de Pesquisa - PEP, que tinha como objetivo o desenvolvimento de projetos sobre temas considerados estratégicos para a unidade, buscando orientar parte dos esforços da área de pesquisa para novas áreas do conhecimento; e o Programa Estratégico de Produtos, Metodologias e Tecnologias – PROTEC, com o objetivo de promover o desenvolvimento e/ou introdução de novos produtos, metodologias e/ou tecnologias, que caracterizassem inovações nos processos de trabalho ou na apresentação dos resultados das áreas finalísticas da Unidade.

Os temas estratégicos dos dois programas eram deliberados tanto pela Diretoria como também pelo seu Conselho Deliberativo. Os recursos financeiros para a execução dos projetos aprovados, em concorrência interna, faziam parte do orçamento da Direção da Unidade.

Percebe-se que a unidade possui e faz uso de suas instâncias colegiadas para discussão e a formulação de suas macro-estratégias. Contudo, é preciso que essas instâncias colegiadas assumam, também, o papel de gerenciamento do processo estratégico da unidade, que passa pela visão conjunta de acompanhamento e avaliação de suas escolhas estratégicas.

À Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, cabia a função de coordenação do núcleo de planejamento da unidade, que pôde ser constituído com a contratação de um profissional através da realização do concurso público em 1998.

³ Composição: membros do conselho deliberativo e profissionais responsáveis pelos segmentos operacionais imediatamente subordinados às chefias dos departamentos.

Entretanto, como consequência de sua pequena estrutura, a assessoria de planejamento não teve a oportunidade de desenvolver ações que pudessem dar início ao aprendizado e as práticas para a implementação de um processo de planejamento estratégico em todos os seus níveis, como por exemplo: incorporar e disseminar o pensamento estratégico moderno e práticas de gestões inovadoras, interna; elaborar relatórios anuais e mensais do desempenho da unidade, visando dar suporte ao processo decisório de planejamento; e coordenar e acompanhar a definição de diretrizes estratégicas quando da elaboração dos planos táticos e operacionais dos departamentos e núcleos. Diante disso, a prática de planejamento da unidade estava resumida a elaboração do instrumento institucional PO&M e suas relação com as macro-estratégias da unidade formuladas através de seus fóruns colegiados.

O PO&M era o único dispositivo de gerenciamento da direção sobre a execução de suas ações, ou seja, através desse instrumento era possível visualizar suas estratégias planejadas, geralmente deliberadas através de um processo de discussão e consenso, decompostas em metas quantificadas levando a definição de seu plano, seu guia explícito para um comportamento futuro, onde era assegurado que todos estivessem se esforçando na mesma direção, informando sobre as estratégias pretendidas da unidade.

Entretanto, é preciso perceber que a estratégia não é fruto exclusivamente de ações do tipo “de cima para baixo”, elas podem ser vistas como sendo produtos das reações dos departamentos e núcleos e de seus profissionais a problemas e oportunidades imprevistos nas fases de análise e planejamento do processo de elaboração das estratégias deliberadas, emergindo assim de ações que podem se converter em padrões podendo tornar-se deliberadas se esse padrão for legitimado e reconhecido pela sua eficácia.

Na nova configuração que a COC apresenta, a Burocracia Profissional (Mintzberg, 2001), a influência de seus profissionais é muito valorizada, assim como a socialização do poder de decisão, vide as atribuições de seus órgãos colegiados na gestão participativa da unidade, o que implicava em partilha de responsabilidades entre a direção e seus profissionais na condução, acompanhamento e atualização dos

compromissos institucionais. Assim, rompia-se com a maneira anterior de formulação de estratégias, onde o poder estava concentrado apenas na direção da unidade, não apenas para criar a estratégia, mas também para implementá-la, passo a passo, de maneira personalizada. Nesse caso, os departamentos e núcleos (implementadores) formulavam suas estratégias que correspondiam as suas ações específicas. Com isso padrões se formavam, em outras palavras, estratégias emergentes começam a surgir.

Com essa nova forma de desenvolvimento de estratégias ficava faltando, no processo de planejamento utilizado, um componente de gestão crucial para a implementação de um plano de ação de sucesso, como Christensen (2003) sugere – o gerenciamento do processo de formulação de estratégias. “A gestão do processo de formulação de estratégia de maneira adequada às circunstâncias pode melhorar muito as chances de sucesso do empreendimento da organização. O simples empenho em ter a estratégia certa não leva muito longe” (p.260).

Sendo assim, o que faltava nesse processo era a compreensão de que o planejamento estratégico aproxima-se mais de uma programação estratégica, quer dizer, articulação e elaboração de estratégias que já existem. Como preconiza Mintzberg o planejamento estratégico não pode ser confundido com o pensamento estratégico, deixando de articular o pensamento e a ação apresentando pouca conexão com a realidade da organização. A chave para o sucesso de uma organização é gerenciar o processo pelo qual se desenvolve a estratégia.

Diante disso, observa-se que atualmente a formulação de estratégias na COC, tanto ao nível da direção como de seus departamentos e núcleos, seguem a premissa da escola de planejamento (Mintzberg, 2000), visualizando o processo estratégico como um projeto conceitual e de planejamento formal de modo a compatibilizar os interesses de seus profissionais que têm liberdade e autonomia na fase de sua implementação. Esse processo visa apenas estabelecer critérios de distribuição orçamentária e é projetado em médio prazo, não sendo utilizado como um processo gerencial de melhoria contínua, como na escola do aprendizado (Mintzberg, 2000) onde o processo de planejamento é visto como aprendizagem, levando em considerações aspectos mentais relacionados com o processo decisório e os valores e formas de pensar dos tomadores de decisão.

Neste sentido, aspectos situacionais e inesperados, de base política ou não, devem ser utilizados para a aprendizagem e a ação, afetando diretamente as estratégias.

A gestão estratégica apresenta-se como um processo global que visa à eficácia, integrando o planejamento estratégico e outros sistemas de gestão, responsabilizando ao mesmo tempo todos os gestores pelo desenvolvimento e implementação estratégica; ela é um processo contínuo de decisão que determina a performance da organização, tendo em conta as oportunidades e ameaças com que esta se confronta no seu próprio ambiente, mas também as forças e fraquezas da própria organização.

A revisão e o controle no processo de implementação e de avaliação estratégica são parte integrante de um processo organizacional de planejamento que busca avaliar seu comportamento, além do desempenho da unidade.

Baseando-se nessas constatações o capítulo seguinte apresenta uma proposta de implementação de uma gestão estratégica na Casa de Oswaldo Cruz, buscando a atuação mais efetiva de seu núcleo de planejamento para que ele possa exercer uma postura mais indutiva e menos operacional na realização de seu processo de planejamento estratégico. Com a realização dessas ações, pretende-se auxiliar o corpo diretivo da unidade e seus órgãos colegiados na obtenção de dados gerenciais mais precisos tornando, assim o processo de tomada de decisão mais consciente e menos especulativo, buscando o alcance de seus resultados propostos com maior eficiência, transparência, participação e um alto nível ético no alcance de seus objetivos propostos.

CAPÍTULO 4 - DISCUSSÃO E PROPOSTA DE INTERVENÇÃO

4.1 – Planejamento Estratégico Institucional – Atividade Burocrática?

A Fiocruz caracteriza-se, como já vimos anteriormente, por ser uma instituição complexa marcada pela presença de várias unidades que possuem um expressivo grau de autonomia em sua gestão. Era necessário contudo o estabelecimento de procedimentos que pudessem medir seus resultados. Como instrumento de ação, o Plano de Objetivos e Metas – PO&M emerge como principal inovação, evidenciando a programação anual física e orçamentária da Instituição, sendo responsável pela definição dos objetivos, metas e estratégias institucionais, levando a padronização das formas de mensuração de seus resultados de uma maneira burocrática de controle sobre as unidades.

A Fiocruz sendo um órgão do Governo Federal tem como compromisso e obrigação apresentar seus resultados, fornecendo assim uma base para uma efetiva avaliação de seu desempenho.

O que se pode questionar é se o PO&M seria o instrumento de planejamento mais adequado para se ter em uma organização do tipo profissional, como é o caso da COC e de outras unidades da Fiocruz, onde seus profissionais possuem grande autonomia no desenvolvimento de suas atividades, numa estrutura descentralizada horizontalmente, onde a primeira reação é a resistência a processos altamente burocráticos e controladores de suas ações.

O planejamento, atividade fundamental para a gestão estratégica, orienta-se por um conjunto de princípios metodológicos que determinam as atividades dos técnicos e dirigentes envolvidos nesta tarefa. Por outro lado, estratégia pode ser definida como sendo o caminho mais adequado a ser percorrido para se alcançar o objetivo ou superar desafios. Por ser uma escolha maior, também serve como referencial para que, nos níveis táticos e operacionais da unidade, sejam feitas “escolhas menores”, de modo que uma das mais importantes funções de uma estratégia explícita e bem divulgada é guiar os profissionais para fazerem escolhas que surjam em suas atividades individuais e decisões no dia a dia. Portanto, o modo de se planejar estrategicamente precisa ser

compreendido como um processo que serve para orientar a gestão estratégica da unidade e o processo de tomada de decisão dos seus gestores.

Talvez o problema maior da unidade durante todos esses anos tenha sido exatamente a maneira de se conduzir o processo de planejamento. Quando se implementa apenas o instrumento de planejamento, sem lhe adicionar um componente gerencial, estratégico, o resultado são apenas novos formulários e tabelas a serem preenchidos periodicamente, criando-se atividades burocráticas paralelas e sem conexão com as atividades organizacionais, apenas para satisfazer demandas de um setor de planejamento. Tal prática desenvolveu a crença de que o fim último ou único do planejamento é o controle.

Mesmo quando a instituição introduziu a “estrategização” de seu instrumento de planejamento – PO&M, quer dizer, inserindo uma preocupação estratégica solicitando às unidades uma análise do ambiente no qual operavam, articulando a explicitação da visão de futuro e de sucesso de sua gestão, de forma a contextualizar e justificar os objetivos e metas propostas em seu plano, esse processo foi iniciado pela unidade sem a participação e o comprometimento de suas instâncias colegiadas nessa nova dinâmica de planejamento.

A unidade não incorporou uma questão muito importante nesse processo de que planejar é fazer o plano (PO&M) e o processo de fazer o plano é importante. Mas, além de fazer o plano, é tarefa importante gerenciar a implantação do plano, acompanhar sua execução, corrigir as suas ações, ou até mesmo corrigir o próprio plano, caso algum evento inesperado no meio do caminho mostrar que algumas daquelas premissas adotadas não se materializaram do jeito que se imaginou. Daí a expressão gestão estratégica ser a mais apropriada, e está mais relacionada ao conceito das outras funções gerenciais da organização.

Atualmente os planos elaborados pelos departamentos e núcleos continuam a ser um instrumento em sua essência de distribuição orçamentária. Pode-se dizer que em sua abrangência esses planos contemplam as diretrizes e estratégias escolhidas pela unidade. É preciso mudar esta concepção para uma ação mais efetiva do núcleo de planejamento, da direção da unidade e de suas instâncias colegiadas, para se elaborar estudos com relação à avaliação e acompanhamento desses planos, para que se possa ter clareza da

situação efetiva de desempenho da unidade, no que tange a ganhos de eficácia – correspondência à missão da unidade, assim como ganhos de efetividade – convergência entre objetivos e resultados – e em eficiência no uso de recursos pelo conjunto da unidade.

Acredita-se que essa falha no procedimento inicial de desenvolver uma nova concepção sobre a prática de planejamento institucional, deveu-se, principalmente, ao entendimento da unidade em não buscar a ampliação e especialização de seus quadros técnicos na área de planejamento¹ para o enfrentamento das questões colocadas institucionalmente.

Buscando responder ao problema de pesquisa proposto, é preciso re-encontrar o caminho para se instituir de fato um processo de planejamento estratégico que possibilite à unidade a realização de suas escolhas estratégicas. Acredita-se que a gestão estratégica possa ser melhor operacionalizada na unidade como elemento indutor dessas mudanças, com mecanismos de integração organizacional, de modo a auxiliar o processo de tomada de decisão, reduzindo a incerteza inerente ao processo de planejamento atualmente desenvolvido pela unidade, tornando-o mais analítico e reduzindo sua característica burocrática-orçamentária, transformando-o em um instrumento de gestão mais profissional e de acordo com os anseios da unidade.

Com o auxílio da fundamentação teórica e de experiências à frente da operacionalização de planos de ação, será apresentada uma proposta para o melhor gerenciamento do processo de planejamento estratégico da unidade frente à importância que este apresenta para auxiliar na construção do futuro de nossa instituição.

4.2 – Gerenciando o Planejamento Estratégico na Casa de Oswaldo Cruz

O processo de planejamento, em qualquer nível de rigor ou qualquer grau de abrangência, organiza as ações em função de um futuro esperado ou pretendido, levando a organização a delimitar e organizar as incertezas que porventura surjam, não buscando

¹Atualmente seu núcleo de planejamento conta com 1(um) profissional em fase de qualificação no mestrado profissional da instituição.

eliminá-las, mas sim sabendo admiti-las, buscando sua estruturação e sua compreensão, possibilitando, assim, a descoberta de novos horizontes estratégicos de sucesso.

Para tanto, torna-se imprescindível estabelecer um mecanismo onde a busca desses horizontes estratégicos esteja alinhada e adequada ao perfil da COC, fazendo com que o conjunto de suas ações prioritárias seja expresso de maneira orgânica, sem fragmentação, visando sempre à integralidade institucional.

A natureza do planejamento, entretanto, evoluiu, passando de uma visão inicial que se restringia às preocupações orçamentárias, com motivações claras de controle financeiro em curto prazo, para a acentuação de perspectivas mais sofisticadas, que lhe ampliaram os horizontes e realçaram a capacidade de previsão.

A noção de estratégia está ligada a qualquer processo de tomada de decisão que afete toda a organização por um prazo temporal dilatado; constitui, assim, um conjunto de decisões e de ações que têm por finalidade assegurar a coerência interna e externa da organização, mobilizando todos os seus recursos.

Segundo Mintzberg (2001) o planejamento é a análise orientada para a decomposição, ao passo que a formação da estratégia depende da síntese orientada para a integração. É por esse motivo que o termo mais adequado seja “gestão estratégica” em vez de “planejamento estratégico”. O planejamento segue o processo de formação de estratégia – colocar em operação a visão estratégica já existente e programá-la.

4.2.1 – Obstáculos a serem enfrentados

1. **Culturas sedimentadas** – levam a unidade a pensar nas atitudes e estratégias que sempre deram certo no passado e eventualmente, causam problemas para se pensar no futuro;
2. **Estruturação em feudos** – todos os profissionais devem pensar a unidade como um todo unificado, não em partes (departamentos e núcleos). A estratégia deve ser pensada de cima para baixo, do todo para as partes e não da parte para o todo.
3. **Burocracia** – a implementação de inovações, de modo geral, vai exigir a quebra de algumas estruturas burocráticas estabelecidas. A burocracia tem seus aspectos

positivos, mas, estrategicamente, ela cria obstáculos mentais ou administrativos quase intransponíveis.

A estratégia, num sentido amplo, deve ser entendida como um caminho escolhido em direção ao futuro proposto, o futuro que nós queremos, expressos na visão e na missão da unidade.

4.2.2 – Implementando a gestão estratégica na COC

1. **Processo sistemático, planejado e formal** – a gestão estratégica tem um começo, um meio e tem um acompanhamento. Deve ser administrado, executado pela direção da unidade e pelos seus órgãos colegiados - onde todos os grupos de interesse já têm as suas formas de representação -, de cima para baixo, do geral para o particular, do todo para as partes. Essa formulação tem conseqüências nos níveis operacionais, funcionais e administrativos da unidade. O objetivo da gestão estratégica quando da sua implementação, é assegurar continuidade, a permanência e o crescimento da organização.
2. **Variáveis de controle para sua implementação** – Estrutura: é preciso uma avaliação para perceber se a estrutura organizacional que temos hoje é adequada, ela pode ter sido boa até hoje, em função das estratégias adotadas no passado. Porém para as novas estratégias desenvolvidas pela unidade, será que a estrutura organizacional de hoje ainda é satisfatória; A mesma avaliação deve ser feita quanto a utilização e desenvolvimento de sua infra-estrutura: softwares, hardwares, sistemas de informações gerenciais, sistemas de comunicações, instalações etc.

Dadas as diretrizes estratégicas da unidade, é preciso que elas desçam ao nível de quem vai executá-las, e estes deverão gerar seus planos de ação, num movimento de baixo para cima. Após essa etapa é importante o envolvimento do núcleo de planejamento e da direção da unidade (assessorias, vice-direção e administração) para a execução de uma avaliação preliminar e posterior consolidação para a definição do orçamento.

Uma questão importante que às vezes passa despercebida é a questão da divulgação do plano estratégico. Ele tem que ser comunicado para todos os níveis da

unidade, operacionais e administrativos, além é claro dos profissionais que irão ser responsáveis por sua implementação, para que todos entendam, compreendam, e, em certo sentido aceitem as decisões que foram tomadas.

Para isso é necessário lançar mão de instrumentos informatizados já em funcionamento na unidade como: intranet e COC alerta (mecanismo de divulgação de informes da unidade, que poderá ser utilizado, também, como alerta para questões importantes inseridas na própria intranet), onde devem ser veiculados de maneira bastante clara e objetiva os itens de maior importância de construção do planejamento estratégico da unidade como, por exemplo: relatórios de avaliação e acompanhamento; resoluções tomadas pelos seus conselhos deliberativo e técnico-científico; atas e resoluções de reuniões do núcleo de planejamento com os departamentos e etc.

Para uma gestão estratégica bem sucedida é importante levar em consideração que para qualquer mudança de direção, os planos estratégicos devem ser ativos, claros e consensuais. Não se pode pensar em planos obsoletos, que não reflitam a realidade da unidade. A tarefa mais importante é gerenciar a implantação do plano, acompanhar sua execução, é corrigir as ações, ou até corrigir o próprio plano, caso algum evento inesperado no meio do caminho mostrar que algumas daquelas premissas adotadas não se materializaram do jeito que se imaginou. Neste processo só existe lugar para planos bem elaborados, revistos e aprovados.

3 . Priorização de recursos - é uma questão de estratégia, sendo que a prioridade de ação deve ser indicada pelas estratégias escolhidas. São as estratégias que estabelecem as prioridades para serem atacadas; porque o fato é que não existem recursos, nem materiais e nem humanos, para sanar todas os problemas da COC. Há que se fazer escolhas, que não são fáceis. As escolhas devem ser sobre questões que mais prejudicariam a unidade no cumprimento da sua missão e das estratégias escolhidas.

4. Questões importantes a serem trabalhadas – Capacitação do corpo técnico-administrativo para que possam realizar as ações propostas de maneira profissional e com competência gerencial; maior integração entre os diversos departamentos e núcleos da unidade no desenvolvimento de ações conjuntas que levem a unidade a alcançar seus propósitos; **construção de sistemas de informações**

gerenciais que possibilitem o acompanhamento estratégico, aumentando a capacidade indução para estudos e avaliações do que aconteceu no futuro, comparando, assim, com o presente. É importante saber o que estamos fazendo para sermos capazes de alcançar uma programação mais realista, obtendo a capacidade de verificar possíveis desvios e propor ações corretivas; **desenvolver mecanismos** mais dinâmicos de interfaces entre o núcleo de planejamento e as ações administrativas e orçamentárias da unidade.

4.2.3 – Acompanhamento – monitoramento e avaliação

A execução e a implantação dos planos de ação precisam ser acompanhadas pelo núcleo de planejamento de uma maneira mais eficaz, permitindo a comparação das ações dos departamentos e núcleos que foram realizadas com as esperadas, proporcionando a identificação de possíveis desvios, e finalmente, se esses desvios forem significativos, devem ser adotadas atitudes corretivas para eliminá-los, garantindo assim que a unidade possa alcançar os objetivos organizacionais de forma mais efetiva e eficiente e trabalhar de acordo com os padrões estabelecidos em seu planejamento estratégico.

As finalidades de etapa no processo de gerenciamento estratégico são:

- identificar problemas, falhas e erros que impedem a realização do que foi planejado, com a finalidade de corrigi-los e evitar a sua recorrência;
- tornar os resultados obtidos próximos dos resultados esperados auxiliando a unidade a atingir as metas organizacionais através do monitoramento e avaliação dos objetivos propostos;
- verificar se as estratégias implantadas estão proporcionando os resultados esperados dentro das situações existentes e previstas; e se estão feitos o uso eficiente dos recursos orçamentários destinados aos seus departamentos e núcleos;
- proporcionar informações gerenciais periódicas, dando a direção da unidade subsídios para o conhecimento do gerenciamento de seus recursos orçamentários alocados em cada departamento, permitindo que possam ser feitas rápidas intervenções, se forem necessárias, quanto ao seu desempenho.

Nota-se que o processo de acompanhamento é crucial para a gestão estratégica da unidade, representando não apenas a última etapa de um processo, mas, sobretudo, servindo de base para um novo ciclo. Além disso, permite medir a eficácia da unidade ao comparar os resultados obtidos com os objetivos propostos. Nesse sentido para se obter sucesso nessa etapa do processo é importante se ter informações válidas e confiáveis que reflitam as diversas medidas de desempenho da unidade.

O processo de avaliação deverá servir como indicador de relevância específica das atividades que a COC executa, e, como tal, deve ser considerado como ponto de partida, e não ponto de chegada. Claro que indicadores não são neutros. Mas devem nos dar pistas do que está acontecendo, com a perspectiva de futuro, e não de passado. Assim, servem para uma nova orientação e para que sejam feitos ajustes de melhoria, e não de punição.

4.2.4 – Fatores chaves de sucesso para implementação

Diante das questões acima apresentadas é preciso identificar quais os elementos e características cuja presença aumentariam a probabilidade da implantação eficaz dessa proposta. A seguir serão identificados alguns fatores-chave de sucesso, para se ter uma gestão estratégica bem sucedida:

1. **Convicção generalizada para mudança** – a maioria das pessoas tem dificuldade de participar de um processo de planejamento e gestão estratégica porque este implica em transformações, em mudanças, em riscos, ameaças e oportunidades.
2. **Persistência apesar das resistências, mas flexibilidade para adaptações de curso** – é preciso compreender que resistências sempre vai haver, é preciso ter perspicácia política de quem está conduzindo o processo.
3. **Comunicação clara e divulgação eficaz** – é preciso que aqueles que não estão diretamente envolvidos no processo não fiquem pensando, por falta de informação, que estão trabalhando contra eles. Portanto, é importante uma comunicação clara e uma divulgação eficaz, principalmente para aqueles que não estão envolvidos diretamente, mas que suas opiniões e ações são muito importantes para o sucesso da implementação das mudanças necessárias.

4. **Comprometimento dos envolvidos na implementação: chefes de departamentos e núcleos e seus subordinados** – Acompanhamento implacável do andamento do plano e de sua implementação. Para isso é necessária a elaboração de um cronograma no qual todos tenham condição de cumprir.
5. **Existência de um processo de melhoria contínua** – é necessário tentar fazer o melhor neste processo. No próximo ano ou no período de revisão dos planos deve-se sempre buscar melhorar alguma coisa que não deu certo.
6. **Desenvolver alguma forma de reconhecimento e de recompensa** para aquelas pessoas que se envolveram e se comprometeram com o processo, ajudando a unidade a alcançar seus objetivos com eficácia, eficiência e efetividade. Com a implementação dessa proposta de gestão privilegia-se o resultado obtido, levando assim, a possibilidade de maior controle de seu orçamento, com isso poderão surgir “folgas” de recursos que poderão ser revertidos em melhorias de infra-estrutura ou até mesmo no desenvolvimento de projetos que na priorização estratégica da unidade não foram contemplados.

Para que esta proposta seja implementada com sucesso é preciso mudar as competências e funções atuais do **núcleo de planejamento** da unidade. Abaixo são listadas algumas delas:

1. Organizar cenários e tendências da ambiência, interna e externa, para identificação de oportunidades e ameaças que impactam o direcionamento estratégico da unidade;
2. Criar condições para a atualização e disseminação do direcionamento estratégico da COC, promovendo sua articulação no contexto do Plano Plurianual do Governo Federal - PPA, necessária à integração das ações institucionais;
3. Instrumentalizar os departamentos e núcleos da COC, mediante pesquisa e difusão de metodologia, na elaboração dos seus planos, programas, ações, metas, monitoração e avaliação, dentro da filosofia de planejamento participativo e compartilhado;
4. Coordenar e acompanhar a definição de diretrizes estratégicas e elaboração dos planos de curto, médio e longo prazo da unidade;
5. Disponibilizar os relatórios elaborados com relação aos sistemas de monitoramento e avaliação de resultados gerenciais, garantindo alcance dos objetivos e metas da unidade;

6. Incorporar e disseminar o pensamento estratégico moderno e práticas de gestões inovadoras, interna e externamente;
7. Disponibilizar as informações gerenciais da COC, mediante tratamento dos dados fornecidos pelos sistemas de informação, visando dar suporte ao processo decisório no momento de elaboração de seus planos estratégicos;
8. Elaborar os relatórios anuais e mensais das atividades e do desempenho da COC;
9. Promover a articulação institucional visando à estruturação orçamentária dos programas e ações, atividades, projetos e operações especiais, que comporão o orçamento da COC;

Torna-se necessário, também, que as instâncias colegiadas da unidade passem por reformulações de suas atribuições. Além daquelas que executam atualmente, faz-se necessário sua ampliação, como demonstrado no quadro abaixo:

Conselho Deliberativo da Casa de Oswaldo Cruz - CD

ATUALMENTE	PROPOSTA
Definição do direcionamento estratégico da Unidade	Gerenciamento do processo estratégico da unidade, passando pela visão conjunta de acompanhamento e avaliação de suas atividades e de seus relatórios qualitativos e orçamentários

Conselho Técnico Científico da COC - CTC

ATUALMENTE	PROPOSTA
Formulação e proposição de diretrizes anuais para o desenvolvimento das ações da unidade	Análise dos relatórios qualitativos anuais da unidade para a obtenção de uma maior clareza quanto as diretrizes e proposições da unidade para o ano seguinte.

O desafio proposto com este trabalho coloca-se no sentido de que as mudanças não podem ser dadas apenas implementando-se novas formas de controle. Ao contrário, a mudança deve ser gradual mediante processos lentos de transformações, buscando o comprometimento e a participação de todos neste processo.

4.3 –Operacionalização do modelo

Para se obter sucesso no processo de gestão estratégica é necessário contar com o apoio de todos os envolvidos no processo de execução do plano estratégico, possibilitando que o núcleo de planejamento trabalhe com informações úteis – capazes de auxiliar a direção da unidade na tomada de decisões; precisas – obter informações no momento certo; e confiáveis – com a menor probabilidade de conter erros.

A formatação da proposta apresentada pretende dar ênfase na reunião de informações qualitativas sobre o desempenho da unidade com relação as suas ações apresentadas no PO&M, permitindo uma análise mais apurada que servirá de base para o acompanhamento, monitoramento e avaliação estratégica, gerando informações regulares sobre a gestão e desempenho da unidade contribuindo, assim, para uma maior eficiência na alocação de recursos físicos e financeiros.

Para uma maior efetividade das etapas de monitoramento e avaliação das ações estratégicas da unidade, faz-se necessário revisar e desenvolver novos indicadores para que estes sejam capazes de sintetizar e representar o que se quer avaliar, possibilitando a interpretação das ações apresentadas e não apenas sua agregação através de sistemas de informações.

Para que este modelo seja implementado de maneira eficaz, torna-se de fundamental importância a constante participação do núcleo de planejamento na construção dos planos estratégicos dos departamentos e núcleos da unidade, estruturando-se espaços de análises e monitoramento integrando os vários atores em torno dos problemas apresentados.

È importante salientar que a Casa de Oswaldo Cruz sendo uma unidade técnico-científica da Fiocruz tem como princípio seguir as orientações gerenciais dadas por sua administração central, onde o seu instrumento de gestão – o Plano de Objetivos e Metas PO&M – surge como um instrumento político-administrativo de programação e avaliação que agrega, de forma consensual, os compromissos a serem assumidos, os padrões de desempenho aceitos e os resultados acordados no plano institucional.

CAPÍTULO 5 - CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

5.1 - Conclusão

Após o levantamento de dados descritos no capítulo quatro, o conhecimento da realidade estudada e o embasamento teórico, a meta que se quer atingir é suscitar junto à totalidade dos profissionais da unidade o desafio de se trabalhar em conjunto para se tentar solucionar esse “gap” entre suas formulações estratégicas, seus planos estratégicos, sua implementação, sua execução, seu acompanhamento e sua avaliação, que são questões de fundamental importância a serem desenvolvidas e assumidas por profissionais que desempenham papéis importantes em uma instituição pública como a Fundação Oswaldo Cruz.

Participar desse processo significa contribuir individualmente para o alcance de objetivos comuns, dividindo responsabilidades, com a convicção de que os objetivos pessoais são convergentes com os objetivos da instituição.

É importante destacar que para se colocar em prática todas as questões aqui levantadas faz-se necessário constituir um núcleo de planejamento, seguindo-se a capilarização em toda a unidade de forma integrada e ágil, com o objetivo de fazer funcionar o ciclo Planejar – executar – Acompanhar – tomar decisões para correção de rumos/replanejamento. Certamente, será necessário agregar pessoal com experiência em planejamento e gestão para que, uma vez constituída uma “massa crítica” sejam implementadas as ações propostas.

Este processo de integração com foco na estratégia é um desafio ainda a ser suplantado, uma vez que, esse alinhamento somente ocorre quando toda a estrutura funcional com atividades “meio” e “fim” estão verdadeiramente motivadas e preparadas organizacionalmente para trabalharem dessa forma. Acredita-se que essa proposta traga a contribuição necessária no auxílio aos tomadores de decisão da unidade no processo de gestão de suas estratégias e a construção de seu planejamento estratégico com maior credibilidade.

A Fiocruz está buscando a realização de um planejamento corporativo. Um planejamento que expresse o seu conjunto de uma maneira orgânica, agregado e unitário. Seu propósito é construir o Plano Estratégico em substituição ao histórico planejamento constituído da soma dos POMs de suas Unidades. Para tanto, é preciso trabalhar as especificidades da unidade quanto à elaboração do nosso planejamento estratégico, já que temos que apresentar resultados através da elaboração do instrumento institucional de planejamento. Não adianta copiar modelos, vamos ter que encontrar o nosso próprio caminho. Nossa experiência deverá ser muito rica, no sentido de irmos aperfeiçoando o processo à medida que formos implementando as mudanças necessárias até chegarmos à utilização de nosso planejamento estratégico como um verdadeiro e importante instrumento de gestão.

Faz-se necessário dar ênfase às novas formas de gestão das instituições permitindo com isso que elas superem os entraves burocráticos que bloqueiam a geração de novos conhecimentos. O estabelecimento de relações de compromisso das instituições Federais e das pessoas que nelas trabalham com objetivos e metas de curto, médio e longos prazos em contrapartida a uma maior flexibilidade gerencial, constitui uma tendência internacional de gestão estratégica que deve ser estimulada.

5.2 Recomendações

É importante colocar que este trabalho é um estudo preliminar que tem suas limitações e que deverá passar por fases de interiorização, detalhamento e ajustes de sua sistemática através da participação ativa das instâncias colegiadas da unidade, assim como de seus departamentos e núcleos até cumprir o seu ciclo de estruturação.

Uma vez interiorizada esta sistemática e todo o processo tendo passado por pelo menos um ciclo de estruturação – implementação – análise – tomada de ações estarão estabelecidas, e refinadas as diretrizes que permitirão a informatização do processo. Em conseqüência, a dinâmica de atualização dos dados será mais ágil permitindo que as

análises e as ações decorrentes desse processo sejam tomadas com maior eficiência e eficácia.

Por fim, planejar e gerenciar estrategicamente a unidade como uma linha reta, imutável e inflexível, é um risco praticamente mortal. A cada instante as surpresas afloram e é preciso ter imaginação criadora suficiente para salvar o essencial através do inesperado do cotidiano. Às vezes é suficiente criar uma nova maneira de se comportar. Entretanto, quando não se consegue encontrar nenhuma saída, então estará na hora de se construir um novo caminho.

BIBLIOGRAFIA E FONTES

1. Arquivos Institucionais

Fundo Casa de Oswaldo Cruz. Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz.

Fundo Superintendência de Planejamento – SUPLAN. Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz.

2. Documentos Institucionais

Avança Brasil: PPA 2000-2003. Apostila de curso da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, maio de 2002. Fundação Oswaldo Cruz.

Conferência Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação – Proposições da Fundação Oswaldo Cruz para a Área de Saúde. Rio de Janeiro.

Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2005. Fundação Oswaldo Cruz.

Informativo “Linha Direta” – Balanço Positivo 2002, boas perspectivas, Comunicação Social, março de 2002. Fundação Oswaldo Cruz.

Informativo “Linha Direta” – Especial 2º Coletivo de Dirigentes”. Comunicação Social, julho de 2002. Fundação Oswaldo Cruz.

Livro Branco – Ciência e Tecnologia e Inovação. Ministério da Ciência e Tecnologia, Brasília, junho 2002.

Relatório de Atividades Casa de Oswaldo Cruz, 1989.

Relatório de Atividades Fundação Oswaldo Cruz – Período de 1991 à 2002. Biblioteca da Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz.

Relatório Final do I Congresso Interno – “Ciência e Saúde a Fiocruz do Futuro”. Julho de 1988. Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz.

Relatório Final do II Congresso Interno – “Ciência e Saúde: compromisso social da Fiocruz”. Novembro de 1993. Casa de Oswaldo Cruz/Fundação Oswaldo Cruz.

3. Referências Bibliográficas

ABRASCO, Política Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação em Saúde: Uma Proposta. Documento produzido pela Comissão de Ciência e Tecnologia da Abrasco. Fiocruz, Rio de Janeiro, abril 2002.

AKTOUF, O “A administração da excelência: da deificação do dirigente à reitificação do empregado (ou os estragos do dilema do rei Lear nas organizações)”. In Davel, E & Vasconcelos, J. (orgs.). Recursos humanos e subjetividade. Vozes. Petrópolis, 1997.

ANSOFF, H. “Administração Estratégica”. São Paulo: Atlas, 1983.

ANSOFF, H. Igor; DECLERCK Roger P.; HAYES, Robert L. (Org.). “Do Planejamento estratégico à administração estratégica”. Ed. Atlas. São Paulo, 1990.

ANSOFF, H. Igor; MCDONNELL, Edward J. “Implantando a administração estratégica”. 2 ed. São Paulo. Atlas, 1993.

ALMEIDA, M. I. R. de. “Manual de planejamento estratégico: desenvolvimento de um plano estratégico com a utilização de planilhas Excel. São Paulo. Atlas. 2001.

AZEVEDO, C. S. “Liderança e processos intersubjetivos em organizações públicas de saúde”. Cadernos de Ciência & Saúde Coletiva, V. 7. número 2 – Abrasco, Rio de Janeiro, 2002

BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. “Administração: construindo vantagem competitiva.”. São Paulo. Atlas, 1998.

BOWDITCH, J.L; BUONO, Anthony F. “Elementos de comportamento organizacional”. São Paulo. Pioneira, 2000.

CASTRO, Antônio Maria Gomes de. Planejamento de C&T. Sistemas de Informação Gerencial, por Antônio Maria Gomes de Castro; Suzana Maria Valle Lima; José Ruy Porto de Carvalho. Brasília: Embrapa-SPI/Empraba-DPD, 1999.

CERTO, S C.; PETER, J. P. Administração Estratégica: Planejamento e implantação da Estratégia. São Paulo; Makron Books, 1993.

CHIAVENATO, I. “Administração – teoria, processo e prática. 3º edição. São Paulo. Makron Books, 2000.

_____. “Teoria Geral da Administração”. São Paulo: Makron Books, 1998

_____. “Administração nos novos tempos”. 2 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

COLETÂNEA HSM MANAGEMENT. “Estratégia e Planejamento: autores e conceitos imprescindíveis”. Org.: Carlos Alberto Júlio e José Salibi Neto. Publifolha. São Paulo, 2002.

CHRISTENSEN, C. M. “O Crescimento pela Inovação: como crescer de forma sustentada e reinventar o sucesso”. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

ENRIQUEZ E. “A organização em análise”. Vozes. Petrópolis, 1997b.

FISCHMANN, A.; ALMEIDA, M. “Planejamento Estratégico na Prática”. 2 ed. São Paulo. Ed. Atlas, 1991.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – “Memória de Manguinhos – Acervo de Depoimentos”. Coord. Nara Britto. Casa de Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 1991

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ – “Guia do Acervo da Casa de Oswaldo Cruz”. Casa de Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 1995

GEUS, A. de. “A Empresa Viva: como as organizações podem aprender a prosperar e se perpetuar”. Tradução Lenke Peres. Rio de Janeiro: Elsevier, 1998 – 8ª impressão.

LUDKE, M; ANDRÉ, M E.D. “Pesquisa em Educação”: abordagens qualitativas.”. São Paulo. Ed. EPU, 1986.

MINAYO, M. C. Et al. Pesquisa Social. Petrópolis. Ed. Vozes, 2001, 18ª edição.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND B. & LAMPEL, J. “Safári de Estratégia”. Bookman. Porto Alegre, 2000.

- MINTZBERG, H. & QUINN, J. B. “O Processo da Estratégia”. 3º edição Porto Alegre. Bookman, 2001.
- MINTZBERG, H. “Criando Organizações Eficazes – Estruturas em Cinco Configurações”. McGill University, Canadá. Tradução Cyro Bernardes, Editora Atlas S.A. São Paulo, 2003, 2º edição.
- MORGAN, G. “Imagens da Organização”. Tradução Cecília Whitaker Bergamini, Roberto Coda. São Paulo. Atlas, 1996.
- OLIVEIRA, D. P. R. de. ”Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas”. 14º edição. São Paulo. Atlas, 1999.
- PORTER, M. “Estratégia Competitiva: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. 18º edição. Rio de Janeiro. Campos, 1986.
- PORTER, M. “What is strategy”, Harvard Business Review. Nov./Dec, 1996.
- PORTER M.; MONTGOMERY, C. A. “Estratégia: a busca da vantagem competitiva” .~São Paulo. Campus, 1998.
- SANTOS, P. X. dos. “Gestão do Conhecimento das Práticas Científicas: A Construção de Redes de Informações Estratégicas para a Legitimação dos Campos Científicos”. Tese de Doutorado em Ciências da Informação, Programa de Pós-Graduação IBICT/CNP, da Escola de Comunicação da UFRJ. Rio de Janeiro, 2002.
- SENGE, P. M. “A Quinta Disciplina: arte e prática da organização que aprende”. São Paulo. Best Seller, 1998.
- TAVARES, Mauro Calixta. “Gestão Estratégica”. Ed. Atlas. São Paulo 2000.

Anexo 2
RELATÓRIO QUALITATIVO DE ATIVIDADES
Demonstrativo da Execução do PO&M
Exemplo Demonstrativo

PROGRAMA DE PESQUISA E DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

Metas-síntese do Programa

Indicadores	Programado	Realizado	% R/P
1. Publicação Indexada			
2. Publicação Não Indexada			
3. Organização de Livro			
4. Capítulo de Livro			
5. Conferência/Congresso Científico			
6. Organização de Congresso Científico			
7. Autoria de Livro			
8. Desenvolvimento de Produtos			

Detalhamento dos indicadores

1. **Publicação Indexada** – artigos publicados em revistas indexadas.
- **Mensuramento:** considerar cada artigo publicado como uma unidade.
 - **Evidências objetivas:** indicar título do artigo, autor, periódico em que foi publicado (título, volume, mês e ano).

Título do artigo	Autor / Co-Autor	Periódico (Título, volume , mês e ano)

2. **Publicação Não Indexada** – artigos publicados em revistas não indexadas.

- **Mensuramento:** considerar cada artigo publicado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do artigo, autor, periódico em que foi publicado (título, volume, mês e ano)

Título do artigo	Autor / Co-Autor	Periódico (Título, volume , mês e ano)

3. **Organização de Livro** – ato de coletar artigos e outros documentos e estruturá-los viabilizando a publicação do livro.

- **Mensuramento:** considerar cada livro publicado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do livro, organizador, editora e ano da publicação.

Título do livro	Organizador	Editora	Ano

4. **Capítulo de Livro** – elaboração de capítulo de livro publicado.

- **Mensuramento:** considerar cada capítulo publicado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do livro, capítulo, autor, editora e ano da publicação.

Título do livro	Capítulo (título)	Autor / Co-Autor Organizador	Editora	Ano

5. **Conferência em Congresso Científico** - participação e/ou apresentação de trabalho em congresso científico.

- **Mensuramento:** considerar cada participação e/ou apresentação de trabalho como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar evento, título do trabalho, participante, local e período (início e término)

Evento	Título do Trabalho	Participantes	Local	Período

6. **Seminário/Palestra/Mesa Redonda** - participação e/ou apresentação de trabalho.

- **Mensuramento:** considerar cada participação e/ou apresentação de trabalho como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar evento, participante, título do trabalho, local e período (início e término)

Evento	Título do Trabalho	Participantes	Local	Período

7. **Organização de Congresso Científico** - organização de congresso científico.

- **Mensuramento:** considerar cada Congresso organizado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar evento, organizador, local e período (início e término).

Evento	Organizador	Local	Período

8. **Autoria de Livro** – ato que inclui a autoria e a publicação do livro.

- **Mensuramento:** considerar a autoria de cada livro publicado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do livro, autor, editora e ano da publicação.

Título do livro	Autor/Co-Autor	Editores	Ano

9. **Desenvolvimento de Produtos** – produtos tais como jogos, cenários, totens e outros relacionados ao tema.

- **Mensuramento:** considerar cada produto como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar produto, aplicação e data.

Produto	Aplicação	Data

1.1. PESQUISA

Produção Técnico-Científica

Indicadores	Realizado Não indexados	Realizado Indexados
1. N° de artigos publicados em periódico nacional		
2. N° de artigos publicados em periódico estrangeiro		
3. N° de capítulos em livro nacional		-----
4. N° de capítulos em livro estrangeiro		-----
5. N° de resumos em anais de congresso		-----
6. N° de artigos em anais de congresso		-----
7. N° de projetos de pesquisa em andamento		-----
Total		

Detalhamento dos indicadores

1. N° de artigos publicados em periódico nacional

- **Mensuramento:** considerar cada artigo como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do artigo, autor , periódico em que foi publicado (título, volume, mês e ano) .

Título	Autor/Co-Autor	Periódico (título, volume, mês e ano)	Indexado (sim ou não)

2. N° de artigos em publicados periódico estrangeiro

- **Mensuramento:** considerar cada artigo como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do artigo, autor , periódico em que foi publicado (título, volume, mês e ano)

Título	Autor/Co-Autor	Periódico (título, volume, mês e ano)	Indexado (sim ou não)

3. N° de capítulos em livro nacional

- **Mensuramento:** considerar cada capítulo publicado como uma unidade.

Evidências objetivas: indicar título do livro, capítulo, autor, editora e ano da publicação.

Título do livro	Capítulo (título)	Autor/Co-Autor	Editora	Ano

4. N° de capítulos em livro estrangeiro

- **Mensuramento:** considerar cada capítulo publicado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do livro, capítulo, autor, editora e ano da publicação.

Título do livro	Capítulo (título)	Autor/Co-Autor	Editora	Ano

5. N° de resumos em anais de congresso

- **Mensuramento:** considerar cada resumo publicado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do resumo, autor, congresso e ano.

Título do Resumo	Autor	Congresso	Ano

6. N° de trabalhos completos em anais de congresso

- **Mensuramento:** considerar cada trabalho completo publicado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar título do artigo, autor, congresso e ano.

Título do Artigo	Autor	Congresso	Ano

7. N° de projetos de pesquisa em andamento

- **Mensuramento:** considerar cada projeto de pesquisa como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** relacionar os projetos de pesquisa, indicando: nome do projeto, data do início e término(previsto), coordenador, fonte de financiamento, valor de financiamento para o ano, linha de pesquisa, área temática, doença relacionada (se for o caso) e as aplicações potenciais.

PROJETOS DE PESQUISA EM ANDAMENTO

Departamento Líder do Projeto:
Laboratório(s) envolvido(s)/Unidades(s):

Projeto:	
Início:	Término previsto:
Coordenador:	
Fonte de Financiamento:	Valor:
Linha de pesquisa:	
Área temática:	
Doença relacionada: (se for o caso)	
Aplicações potenciais:	

Produção Científica

Indicadores	Realizado
1. N° de seminários organizados	
2. N° de reuniões técnicas	
3. N° de palestras proferidas	
4. N° de participações em feiras	
5. N° de <i>folders</i> produzidos	
Total	

Detalhamento dos indicadores

1. Nº de seminários organizados

- **Mensuramento:** considerar cada seminário organizado como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar tema do seminário, organizador, data e local.

Tema	Organizador	Data	Local

2. Nº de reuniões técnicas

- **Mensuramento:** considerar cada reunião técnica como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar tema da reunião, participantes, data e local.

Tema	Participantes	Data	Local

3. Nº de palestras proferidas

- **Mensuramento:** considerar cada palestra proferida como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar tema da palestra, organizador, data e local.

Tema	Organizador	Data	Local

4. Nº de participações em feiras

- **Mensuramento:** considerar cada participação como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar tema da feira/exposição, organizador, data e local.

Tema	Organizador	Data	Local

5. N° de *folders* produzidos

- **Mensuramento:** considerar cada folder produzido como uma unidade.
- **Evidências objetivas:** indicar tema do folder, tiragem, organizador, data e aplicação.

Tema	Tiragem	Organizador	Data	Aplicação

**Participação da Unidade em Eventos
de Destaque Nacional e Internacional**

EVENTOS (congresso, seminário, simpósio)	Local	Duração	Trabalho apresentado

Participação em bancas de defesa de tese

Instituição	Autor	Data	Titulação	Título da tese

Participação em bancas de concurso público

Instituição	candidato	Data	Cargo	Área