

**Fundação Oswaldo Cruz
Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
Mestrado Profissional em Gestão de C&T em Saúde**

Dissertação de Mestrado

**SISTEMA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO ESTRATÉGICA
EM ORGANIZAÇÕES DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA: O
CASO DA ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA**

Autor

Paulo Roberto de Souza Vieira

Orientadora

Elizabeth Artmann

Co-orientador

Pedro Ribeiro Barbosa

**Rio de Janeiro, RJ
Junho de 2004**

“O verdadeiro líder se conhece pelos liderados. É através do comprometimento dos liderados, do verdadeiro uso de suas potencialidades, de seus interesses e da satisfação obtidas no alcance de resultados que se sabe que são direcionados por um líder.” (Paulo Roberto Motta)

A Deus, minha primeira inspiração.

Ao meu filho, Gabriel, por existir.

Aos meus orientadores, Elizabeth Artmann e Pedro Barbosa, pela sensibilidade e sapiência ao reconhecer e colaborar para a superação dos meus limites na consecução deste trabalho.

Aos meus companheiros(as) de trabalho do Serviço de Planejamento, Orçamento e Finanças - Ensp, que souberam reconhecer a importância deste meu momento e envidaram esforços para superar minha ausência.

A Luciane Willcox, pela revisão e formatação do texto final.

I. Introdução	1
II. A Fiocruz e a Ensp – Localização histórica e considerações sobre o estado da arte das práticas e lógicas de planejamento e da gestão estratégica	3
II.1 – Aspectos históricos e caracterização da Fiocruz e da Ensp	4
II.2 – Aspectos organizacionais e práticas e lógicas de gestão – Fiocruz e Ensp	11
II.3 – A Ensp no contexto do Estado e da Sociedade: antigos e novos desafios sanitários	17
II.4 – A evolução do processo de planejamento e de gestão estratégica na Fiocruz e na Ensp	19
II.5 – Os limites e desafios a serem superados na busca do aperfeiçoamento do sistema de planejamento com enfoque de uma gestão estratégica	23
III. Enfoque Teórico de Temas Centrais	23
III.1 – A inovação e as organizações de C&T em saúde	27
III.2 – Organizações profissionais e sistema de planejamento	33
III.3 – Cultura organizacional	55
IV. Considerações Éticas	62
V. Metodologia	63
VI. Resultados	64
VII. Discussão	78
VII.1 – As práticas e as lógicas no estabelecimento de diretrizes na Ensp	78
VII.2 – A prática e a lógica de funcionamento da atual estrutura / departamentalização	81
VII.3 – Limitações do sistema de avaliação (regra de responsabilidade) e o de informação gerencial e acadêmico	85
VII.4 – As práticas e as lógicas na implementação de projetos institucionais na Ensp e a adequação das linhas de pesquisa	90
VII.5 – A Ensp no contexto da inovação no sistema de saúde	93
VII.6 – A importância de uma política para a adesão dos profissionais	94
VII.7 – A alocação de recursos orçamentários sob a lógica de uma gestão estratégica	95
VII.8 – Estágio de desenvolvimento do sistema de planejamento e de gestão estratégica da Fiocruz e da Ensp	96
VIII. Referências Bibliográficas	100
IX. Anexos	

RESUMO

O presente trabalho visa discutir as práticas de trabalho e a lógica de gestão da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp), dentro de suas características de organização profissional e complexa, identificando limites e desafios a serem superados na busca de uma gestão estratégica.

Foram utilizados, como base teórica, os conceitos do sistema de direção estratégica de Carlos Matus e os conceitos de organização profissional de Henry Mintzberg; foram também abordadas questões relativas ao sistema de avaliação de desempenho, verificando a qualidade dos indicadores de desempenho hoje existentes na Ensp e identificando a necessidade de novos indicadores. Além disso, verificamos que algumas práticas de trabalho e lógica de gestão, atualmente adotadas na Unidade, levam a um alto grau de autonomia sem a correspondente responsabilidade e, por isso, merecem uma discussão mais aprofundada pela organização.

A partir dos resultados da pesquisa efetuada verificamos a necessidade de implementação de mecanismos que busquem a adesão dos profissionais da Unidade em torno de uma gestão estratégica.

Palavras chave: sistemas de planejamento, gestão estratégica, organização profissional e complexa, sistemas de avaliação de desempenho, indicadores

ABSTRACT

The present paper aims to discuss the work practices and the management logics at the Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp), considering its characteristics of a complex and professional organization, identifying limits and challenges to be outdone in the search for a strategic management.

The concepts of strategic direction system by Carlos Matus and the concepts of professional organization by Henry Mintzberg were utilized as theoretical basis for the present work. Subjects such as evaluation system and the quality of the performance indicators presently used at Ensp and the identification of the necessity of new indicators were also tackled. Besides that, we verified that some work practices and management logics, presently adopted at this Unit, allow a high degree of autonomy with no respective responsibility, thus needing a deeper discussion of the subject inside the Institution.

The results of the research lead us to the necessity of implementing mechanisms to attain adhesion of the Ensp professionals aiming at a strategic management.

Key words: planning system, strategic management, complex and professional organization, performance evaluation system, indicators

INTRODUÇÃO

A palavra estratégia remonta da antiguidade e era utilizada como arte de guerra pelo generalato. Ao longo dos anos, através de diversos estudos, foi-se criando uma arte ou mesmo uma idéia de ciência de se elaborar planos de guerra que passou a ser denominada estratégia. Esses estudos passaram por Maquiavel que propunha cálculos interativos para prever acontecimentos e estabelecer regras de ação para o domínio político e por Von Clausewitz que fez da estratégia seu foco principal de análise e desenvolveu a idéia em seu sentido atual, ou seja, na amplitude e na interdependência da guerra como dimensões sociais, políticas e econômicas. A estratégia adquiriu contemporaneamente um sentido mais amplo que a própria guerra, passando a significar planos e alternativas de segurança ou atitudes de luta que poderão ou não incluir a guerra (Motta 2002).

No desenvolvimento da ciência da administração, ao contrário de outras perspectivas de desenvolvimento na teoria e práticas gerenciais, a palavra qualificativa é que permanece. Assim, surgiram termos e conceitos como mecanicista, sistêmica, contingencial, participativa, etc. No entanto, quando se chegou à qualificação estratégica, a idéia permaneceu e seu uso foi ampliado.

No contexto das transformações organizacionais, sociais e tecnológicas nenhuma palavra, nos últimos vinte anos, tem sido tão associada à administração quanto a palavra estratégia. Um rápido exame em obras administrativas importantes revela que a palavra ou conceito de estratégia serve hoje para qualificar não só a própria administração – administração estratégica – como também todas as funções administrativas. Conseqüência direta da teoria da perspectiva sistêmica e contingencial em administração, a gestão estratégica parte da premissa de um ambiente em constante mutação e turbulência, que exige um processo contínuo de formulação e avaliação de objetivos e de resultados, baseado em fluxo de informações sistemáticas sobre as transações entre ambiente e organização, que determina possíveis variações no senso de missão sócio-econômica da organização (Motta 2002).

Instituíram-se novos métodos analíticos e prospectivos de se definir futuros alternativos e cria-se na gerência a idéia do planejamento e avaliação como dimensões contínuas e sistemáticas de ações e reações a provocações ambientais e não mais algo ocasional, rotativo e de periodicidade regular.

A administração de instituições públicas de Ciência e Tecnologia (C&T) pode ser realizada segundo múltiplos modelos, porém, um dos mais efetivos nos últimos anos é o modelo do enfoque estratégico que orienta a instituição de pesquisa para o seu entorno, ou para o ambiente externo, e para o futuro. Nesse enfoque a missão, os objetivos institucionais e a estratégia são determinados em respostas aos desafios do entorno, ou do ambiente externo, e todos os processos e instrumentos de gestão devem servir ao modelo, sendo por ele orientados, cunhando-se a expressão *Gestão Estratégica*.

Atribuímos o uso mais efetivo desse enfoque estratégico na administração pública à mudança de um paradigma gerencial que a orienta para a resolução de problemas sociais, reforçando o compromisso e a relevância social, razão pela qual tem levado as instituições públicas a buscarem modelos de gestão mais interativos com o ambiente externo e com foco em resultados.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), como Instituto Público de Pesquisa (IPP), com sua história de compromisso social e de busca de soluções para os problemas de saúde da população, vem envidando esforços na implementação do modelo de gestão estratégica, promovendo e estimulando internamente as unidades que a compõe a assimilarem e implementarem, em suas práticas de trabalho, os conceitos de uma gestão estratégica. A Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (Ensp), unidade técnica da Fiocruz, com as características de uma organização profissional e complexa, nesse contexto se apresenta com limites e desafios que, caracterizados nas suas práticas de trabalho e lógicas de gestão existentes, merecem ser estudados a fim de contribuir para a construção e/ou aperfeiçoamento de seu sistema de planejamento e de uma gestão estratégica.

Dessa forma, os objetivo específicos desta pesquisa constituem-se em:

1. identificar os limites e os desafios que se expressam nas práticas de trabalho e lógicas de gestão da Ensp, cujas características se identificam com as das organizações profissionais e complexas;
2. discutir os limites e os desafios e propor novas práticas e lógicas de gestão visando contribuir para a construção e/ou aperfeiçoamento do sistema de planejamento e da gestão estratégica da Ensp.

II. A Fiocruz e a Ensp – Localização histórica e considerações sobre o estado da arte das práticas e lógicas de planejamento e da gestão estratégica

Este capítulo tem como objetivo discorrer sobre o processo histórico e evolutivo do sistema de gestão e de planejamento da Fiocruz e da Ensp a partir de um recorte histórico até os dias de hoje. Visa também, nos trazer um melhor entendimento sobre o estado da arte em que se encontram, através de reflexões sobre as práticas de trabalhos e as lógicas de gestão existentes que se caracterizam como limites e deficiências a serem superados na busca de um aperfeiçoamento do seu sistema de planejamento dentro do modelo de gestão estratégica. Os limites e desafios da organização, a serem abordados neste capítulo, fazem parte da percepção da realidade identificada por este autor e que merecerão ser validadas através do aprofundamento desta pesquisa. Este capítulo está dividido em cinco partes: aspectos históricos e caracterização da Fiocruz e da Ensp; aspectos organizacionais e práticas e lógicas de gestão; a Ensp no contexto do Estado e da Sociedade – antigos e novos desafios sanitários; a evolução do sistema de planejamento e de gestão estratégica na Fiocruz e na Ensp e; os limites e desafios a serem superados na busca de uma gestão estratégica.

II.1 - Aspectos históricos e caracterização da Fiocruz e da Ensp

Podemos evidenciar que o arranjo institucional hoje existente e, levando-se em conta as diferenças estruturais determinadas por cem anos de existência, além de alterações de percurso e crises episódicas, o projeto original de Oswaldo Cruz continua a permear o arcabouço institucional de Manguinhos: um centro polivalente que integra o ensino à pesquisa, aproximando-se do modelo do Instituto Pasteur de Paris, com autonomia para desenvolver pesquisa, fabricar produtos biológicos, prestar serviços e formar investigadores e sanitaristas. Entretanto, difere da instituição francesa por sua vinculação aos órgãos federais de saúde pública, o que lhe conferiu importante papel de apoio, de promoção e de formulação de políticas e ações de saúde pública. A autonomia e integração são os princípios que vêm garantindo a competência e a vitalidade da instituição. Na Fiocruz o objeto SAÚDE é tratado a partir da riqueza, da sua complexidade, em razão das suas múltiplas dimensões e das suas multiplicidades técnicas. Sua configuração organizacional dinamizou-se em função dessas suas multiplicidades técnicas e de ações junto ao complexo sistema de saúde, e hoje é composta por diversas unidades técnicas-científicas, de caráter multipropósito e de diversificada produção de bens e serviços (Relatório de Atividades da Fiocruz 1990).

Essa configuração organizacional diversificada e complexa da Fiocruz é uma de suas características que permite a sua atuação de diversas formas no sistema de saúde do país. Por outro lado é recorrente a luta pela articulação e integração das unidades em busca de um planejamento que represente as diretrizes e a busca do progresso técnico-científico pelas unidades em um planejamento efetivamente corporativo. Outro ponto importante é que essa configuração organizacional, associada a um alto grau de autonomia, permitiu que a Fiocruz, como um todo, demonstrasse suas deficiências em concentrar seus esforços em demandas focalizadas em problemas sócio-sanitários. A presidência vem tentando reverter esse quadro a partir da implementação de programas induzidos como o Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Insumos para a Saúde (PDTIS), o Programa de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde Pública (PDTSP) e o Programa de Apoio à Pesquisa Estratégica em Saúde (Papes). Contudo, a instituição ainda demonstra lacunas em

relação a um esforço sinérgico corporativo focalizado na busca de soluções de problemas emergentes e reemergentes relativos à saúde da população.

Em função dessa complexidade, os desafios são bastante expressivos; em linhas gerais, trata-se da busca de equilíbrio entre diferentes objetivos, bem como da necessidade de se garantir eficácia, legitimidade social e política da organização. Essa diversidade entre as unidades e a complexidade de finalidades das mesmas se caracteriza por apresentar diferentes graus de modernização dos processos produtivos, das rotinas utilizadas e dos procedimentos de gestão adotados. Nesse contexto, o papel da Fiocruz vem sendo o de monitorar o que está acontecendo e, de forma pertinente, induzir movimentos coletivos da organização, indo da idéia de controle centralizador à concepção de uma coordenação centralizada.

A Fiocruz na dimensão de espaço jurídico-institucional, técnico e orgânico situa-se em duas esferas ministeriais, ou seja, vinculada organicamente ao Ministério da Saúde (MS) e participante da Carreira do Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), em razão de desenvolver atividades de pesquisas no campo da saúde visando a melhoria da qualidade de vida da população. Ressalta-se que a baixa articulação entre a Política Nacional de C&T e a Política Nacional de Saúde, relativas a esses dois ministérios, já detectada há muito por estudiosos e pesquisadores, em razão da escassez de mecanismos de coordenação adequados entre as múltiplas instâncias de fomento desses dois ministérios, contribui para uma baixa capacidade de transferência de conhecimento novo para as indústrias, serviços de saúde e para a sociedade em geral, bem como uma baixa capacidade de indução em problemas de saúde pública (Livro Branco 2002).

Embora a Fiocruz tenha características de organização inovadora e diversificada, com base no conceito de Mintzberg (2001), a formulação de sua missão é ampla, de forma a contemplar todas as atividades finalísticas desenvolvidas pelas unidades técnicas e científicas que a compõem:

“Gerar, absorver e difundir conhecimentos técnicos e científicos e tecnológicos em saúde, pelo desenvolvimento integrado de atividades de

pesquisa, ensino, informação, tecnologia e produção de bens e serviços, com a finalidade de proporcionar apoio estratégico ao Sistema Único de Saúde e contribuir para a melhoria da qualidade de vida da população e para o exercício da cidadania.” (Plano Quadrienal, 2001:3)

A atual Presidência da Fiocruz vem envidando esforços para valorizar o modelo de gestão estratégica induzindo a sua assimilação nas unidades que a compõe. Tal mobilização pode ser percebida e institucionalmente materializada no documento de “Diretrizes para a Formulação do Plano Quadrienal 2001-2005 – Presidência da Fiocruz”. O documento tem o propósito de ser abrangente e envolver todos os programas institucionais articulados à proposição de uma nova sistemática de planejamento que efetivamente possibilite a materialização de um plano quadrienal. Tendo em vista a limitação de um instrumento de programação anual quando a maior parte e os mais estratégicos projetos institucionais possuem caráter pluri-anual, possibilitando, dessa forma, uma discussão de caráter estratégico. No entanto, esse processo, ainda que induzido e coordenado no nível central, ocorre sobretudo nas unidades e cada vez mais em grandes programas e projetos (intra e inter-unidades), espaços importantes do planejamento e da avaliação pois, nesses espaços, estão os profissionais responsáveis pela avaliação do desempenho da Instituição.

Nesse contexto, a Fiocruz vem incentivando a formação de uma comunidade de planejamento através de núcleos de planejamento instalados em cada unidade, os quais visam dar sustentação ao desenvolvimento do sistema de planejamento da unidade, funcionando na lógica da formação de redes que, respeitando as idiossincrasias das unidades, são induzidas a desenvolver uma gestão cujos planos finais permitam ser comparáveis na consideração da relação dos resultados da unidade com os da instituição.

O marco legal da criação da Ensp se dá em 3 de setembro de 1954, quando o Presidente da República sancionou a Lei que estabeleceu normas gerais sobre a defesa e proteção da saúde, a qual, em seu artigo 5º, dispõe:

Para a formação de pessoal técnico especializado, a União manterá uma Escola Nacional de Saúde Pública, à qual poderão ser equiparadas

outras existentes ou que venham a ser criadas pelo Estado ou pela iniciativa privada.

Hoje a Ensp é uma das unidades técnicas da Fiocruz e tem por finalidade atuar como centro nacional de estudos e pesquisas, promover a formação de pessoal especializado para docência e pesquisa para a área da saúde, gerar conhecimento e oferecer cooperação e assessoria técnica especializada aos serviços de saúde. Suas atividades se integram ao sistema formador de profissionais, ao de prestação de serviços e ao desenvolvimento científico e tecnológico de nosso país. Para desenvolver suas ações, a Ensp procura associações com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, para o qual celebra convênios de cooperação. Essas ações estão baseadas nos princípios de corresponsabilidade e autodeterminação, aproveitando ao máximo recursos e potencialidades existentes, quer da comunidade, quer institucionais (<http://www.ensp.fiocruz.br/historico.html>).

Pela Ensp passaram grandes defensores da saúde pública e da reforma sanitária no Brasil, que, dentre os quais, destacamos o Professor Sergio Arouca, médico sanitário, que, retornando de Cuba ao Brasil em 1982, foi eleito chefe do Departamento de Planejamento em Saúde da Ensp e em 1985 assumiu a Presidência da Fiocruz (Revista de Manguinhos 2003).

O Professor Sergio Arouca faleceu em agosto de 2003, e a comunidade de Manguinhos perdeu um dos maiores defensores da saúde pública no Brasil. Em sua homenagem a 12ª Conferência Nacional de Saúde, que é um marco da saúde no Brasil, realizada em dezembro de 2003, foi batizada com o seu nome.

A Ensp, neste ano de 2004, comemora o seu cinquentenário e fez sua homenagem póstuma batizando a Escola com o seu nome, através de cerimônia oficial que se realizará em setembro, denominando-se, a partir de então, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca.

A Ensp é guiada por fortes componentes acadêmicos, com mais de uma centena de doutores, podendo ser comparada às universidades do nosso país no tocante a produção do ensino *strictu sensu*, da pesquisa (integrando o ensino à pesquisa) e na prestação de serviços técnicos especializados. Observamos, conseqüentemente, que esse componente acadêmico impacta nas lógicas de trabalho da sua estrutura e do seu corpo profissional (pesquisador/professor). Porém, difere das universidades quando analisamos a sua missão e performance em relação ao Sistema Único de Saúde (SUS) relativo à prestação de serviços de consultoria, de formulação, de promoção e de implementação de políticas públicas de saúde coletiva. A prestação de serviços técnicos especializados destina-se a todas as esferas de governo (Municipal, Estadual e Federal), sendo o aperfeiçoamento e o desenvolvimento do SUS objetivos que se traduzem em diversas ações estratégicas que permeiam toda a Escola.

Abaixo explicitaremos como se caracterizam algumas das principais atividades da Ensp que estão imbricadas com os programas institucionais da Fiocruz e com a sua missão.

A atividade de ensino é um dos alicerces históricos que pautam as ações da Fiocruz. Além dos cursos de mestrado, doutorado e residência médica ministrados pelas diversas unidades técnicas-científicas, a Fiocruz tem procurado enfatizar o ensino profissionalizante e do 2º grau. Nesse último caso, vem procurando privilegiar a formação de pessoal ligado ao SUS dos três níveis de governo, mantendo seu papel central na formação de quadros, que tem sido um ponto crítico, na medida em que há uma transferência de responsabilidades, particularmente para a esfera municipal, sem que muitas vezes essa esfera apresente condições técnicas e de gestão para o desenvolvimento dos trabalhos (Capes, CNPq, Finep 2000).

Nesse sentido, a Ensp, a partir do ano de 2000, foi a primeira instituição pública de pesquisa a introduzir em seu portfólio de cursos em nível de pós-graduação, o curso de Mestrado Profissional em Saúde Pública com foco na formação dos gestores do SUS, reconhecido pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (Capes). Relevante também foi a criação da Escola de Governo em Saúde (EGS), no ano de 1998, voltada para a formação de gestores e formuladores de política setorial na área de saúde em nível de

atualização, aperfeiçoamento, especialização, os quais têm um forte impacto no processo de operação e de gestão do SUS. Com isso, houve uma clara intenção de fortalecer a posição estratégica da Ensp-Fiocruz como um ente público governamental. Ainda em termos de fortalecimento do papel de formação de quadros e de formação de políticas setoriais, a Ensp iniciou a preparação de cursos de Educação à Distância (EAD), como forma de ampliar o espectro de atuação da Unidade na formação de quadros para o SUS. No que se refere aos cursos dirigidos a clientela específicas, buscam-se alternativas mais adequadas às características das instituições demandantes, os quais são realizados em parceria, uma vez resguardados os critérios curriculares mínimos de cada curso. Nesses casos, a categoria, o período, o local, o regime e a duração são definidos de comum acordo entre a Ensp e a instituição ou grupo de instituições interessadas.

A Ensp oferece, na área de *stricto sensu*, os cursos de mestrado e doutorado em saúde pública, destinados à preparação de profissionais de alto nível para a docência e a pesquisa, em oito subáreas de concentração: Planejamento e Gestão de Sistemas e Serviços de Saúde; Epidemiologia Geral; Endemias, Ambiente e Sociedade; Saúde e Sociedade; Saneamento Ambiental; Saúde, Trabalho e Ambiente; Toxicologia Ocupacional/Ambiental; e Políticas Públicas de Saúde. Os cursos são orientados por áreas temáticas. Oferece ainda estágio de Pós-Doutorado em Saúde Pública. Em sua trajetória no campo do ensino de saúde pública já formou mais de 15.000 profissionais voltados para o aperfeiçoamento do sistema de serviços de saúde do país (<http://www.ensp.fiocruz.br/ensino/ensino.html>).

Os projetos de pesquisa de docente/discente desenvolvidos pela Escola estão dentro das oito subáreas de concentração descritas acima, porém verificam-se projetos externos que são captados por professor/pesquisador, através de agências de fomento, que nem sempre estão em consonância com as lógicas diretivas organizacionais. Neste caso, percebemos que o estabelecimento de projetos de pesquisa é determinado pela percepção isolada do pesquisador, muitas vezes interessado em expandir a fronteira do conhecimento científico ou em solucionar problemas práticos dentro da sua área de atuação. De um modo geral, percebemos uma falta de clareza dos critérios e lógicas que norteiam os procedimentos para o estabelecimento dos projetos de pesquisa na Ensp, acompanhados de uma deficiente gestão de projetos que monitore desde a sua criação até o resultado

institucional do projeto de pesquisa. Dentro dos projetos institucionais de pesquisa voltados para a resolução dos problemas do SUS, a Ensp, através da EGS, implementou o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), que é uma nova versão do Programa de Pesquisa Estratégica adotado nos anos anteriores. Este programa tem caráter indutivo, uma vez que visa a dar resposta a problemas emergentes e imediatos do sistema de saúde.

A Ensp fundou e mantinha uma fundação de apoio sem fins lucrativos denominada Fundação de Ensino, Pesquisa, Desenvolvimento e Cooperação à Ensp (FenspTec), até a realização do III Congresso Interno da Fiocruz em 1998, que deliberou pela existência de uma única fundação de apoio, razão pela qual a FenspTec foi transformada em Fundação para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico em Saúde (FioTec) para cumprir papel semelhante voltada para a instituição como um todo. A FioTec passou a estimular a capacidade de captação de recursos externos para a promoção e o desenvolvimento das atividades finalísticas da Fiocruz, como também flexibilizou a condução da gestão pública em suas várias dimensões.

Na área de serviços de assistência de saúde, a Ensp desenvolve atividades de prevenção e promoção da saúde. Esses serviços atingem, principalmente, a população do entorno do Complexo de Manginhos, por meio de atendimento integrado à pesquisa e ao ensino. Envolve, através do seu Centro de Saúde Escola Germano Sinval de Faria (CSEGSF), consultas médicas em várias especialidades, atendimento domiciliar, através do Programa Saúde da Família (PSF), e hospitalar, análises clínicas e exames. Além de ser credenciado pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e pelo Ministério da Saúde no programa de doenças sexualmente transmissíveis (DST/Aids), como distribuidor de medicamentos para pacientes de hepatite e Aids, previamente cadastrados e assistidos pelo CSEGSF.

No campo da informação e comunicação em saúde, a Ensp implantou, em 1980, o Programa Reunião, Análise e Difusão de Informação em Saúde (Radis), que visa a democratização da informação na área da saúde, bem como a promoção da cidadania através da informação em saúde. Em 1985 iniciou a publicação dos Cadernos de Saúde

Pública, o periódico científico da Ensp com penetração em diversos institutos de pesquisa nacionais, internacionais e organizações afins.

II.2 - Aspectos organizacionais e práticas e lógicas de gestão – Fiocruz e Ensp

A Fiocruz segue um modelo de gestão democrático, descentralizado e flexível. Seu arcabouço institucional constitui-se de instâncias coletivas e decisórias: Congresso Interno, Conselho Deliberativo (CD), Vice-presidências, Câmaras Técnicas e Assembléias. O Congresso Interno é a instância máxima político-decisória que congrega todos os trabalhadores da Fiocruz representados por delegados eleitos em cada unidade. O Congresso é convocado em situações de alta relevância institucional e/ou para discutir e decidir sobre diretrizes e políticas macro-institucionais, cujas decisões repercutem diretamente nas práticas de trabalho e nas lógicas de gestão de toda a Fiocruz. O CD é composto pelo Presidente da Fiocruz, Vice-presidentes, Diretores de Unidades eleitos e não eleitos. Os Vice-presidentes e os Diretores não eleitos (próprio dos órgãos executivos da Presidência como a Diretoria de Planejamento, Diretoria de Administração, Diretoria de Recursos Humanos e Diretoria de Administração do Campus), não possuem direito de voto, somente de voz, nessa instância colegiada. Essa instância, apesar de operar abaixo do Congresso Interno, tem competência de deliberar sobre políticas e diretrizes institucionais em consonância com as decisões do Congresso Interno. As Câmaras Técnica são fóruns constituídos pela Presidência da Fiocruz de caráter técnico-operativo, composto por profissionais designados oficialmente de acordo com as suas especialidades, para consulta, discussão e busca de soluções dos problemas das áreas técnicas da Fiocruz. As Assembléias são fóruns democráticos e de caráter deliberativo utilizados em questões pontuais que não sejam relativas às políticas e diretrizes macro-institucionais.

A estrutura de planejamento da Fiocruz está baseada nas deliberações de diretrizes dessas instâncias, que, apoiada pela sua Diretoria de Planejamento, materializa essas diretrizes em instrumentos/documentos de planejamento, como o Sistema de Planejamento Estratégico da Fiocruz (PEF), os sistemas de informação acadêmica (Siga e Fiolates), o Plano Quadrienal, os programa de indução (Papes, PDTIS e PDTSP), além de outras ações estratégicas.

Para operacionalizar a consecução de sua missão as atividades finalísticas da Fiocruz estão estruturadas sobre sete programas institucionais (PI) referenciados nas finalidades decorrentes da sua missão ou que servem de suporte para a sua viabilização: 1) Ensino em Saúde e Ciência e Tecnologia; 2) Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico; 3) Prestação de Serviço em Saúde; 4) Informação e Comunicação; 5) Produção de insumos em saúde; 6) Serviços de Referência e; 7) Desenvolvimento Institucional. Em toda a Fiocruz os programas funcionam por módulos de planos (objetivos, operações e resultados) e orçamentos, estando às atividades desenvolvidas pelas unidades técnicas-científicas incorporadas a essa lógica dos PI. A Escola participa e colabora para consecução da missão Fiocruz com os seguintes PI: Ensino, Pesquisa, Serviços, Informação e Comunicação e Desenvolvimento Institucional. As atividades relacionadas a esses programas são desenvolvidas dentro da estrutura da Escola (coordenações, departamentos e centros), estando presentes na formulação de sua missão.

A Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca é uma unidade técnica da Fundação Oswaldo Cruz-Fiocruz que atua na formação de pessoal especializado, produção de conhecimentos e prestação de serviços no campo da saúde pública, voltada para a melhoria das condições de vida e saúde da população. (site da Ensp)

Verificamos nos últimos anos um processo evolutivo da Fiocruz, enquanto Instituto Público de Pesquisa (IPP), para fortalecer as suas capacidades e competências técnicas em gestão visando o aperfeiçoamento de suas práticas de trabalho, principalmente no que tange ao estabelecimento de objetivos e metas estratégicas voltadas para uma lógica de direcionalidade organizacional. Contudo, percebem-se ainda deficiências no seu sistema de avaliação de desempenho; no seu sistema de monitoramento, que se expressa nos indicadores de baixa aplicabilidade e de baixo impacto social, no baixo controle social sobre as suas atividades institucionais; e na deficiente gestão de projetos de pesquisa.

A Ensp, nesta atual gestão, promoveu ações que visaram a reorganização de sua estrutura diretiva organizacional para a consecução de sua missão, a partir da extinção da

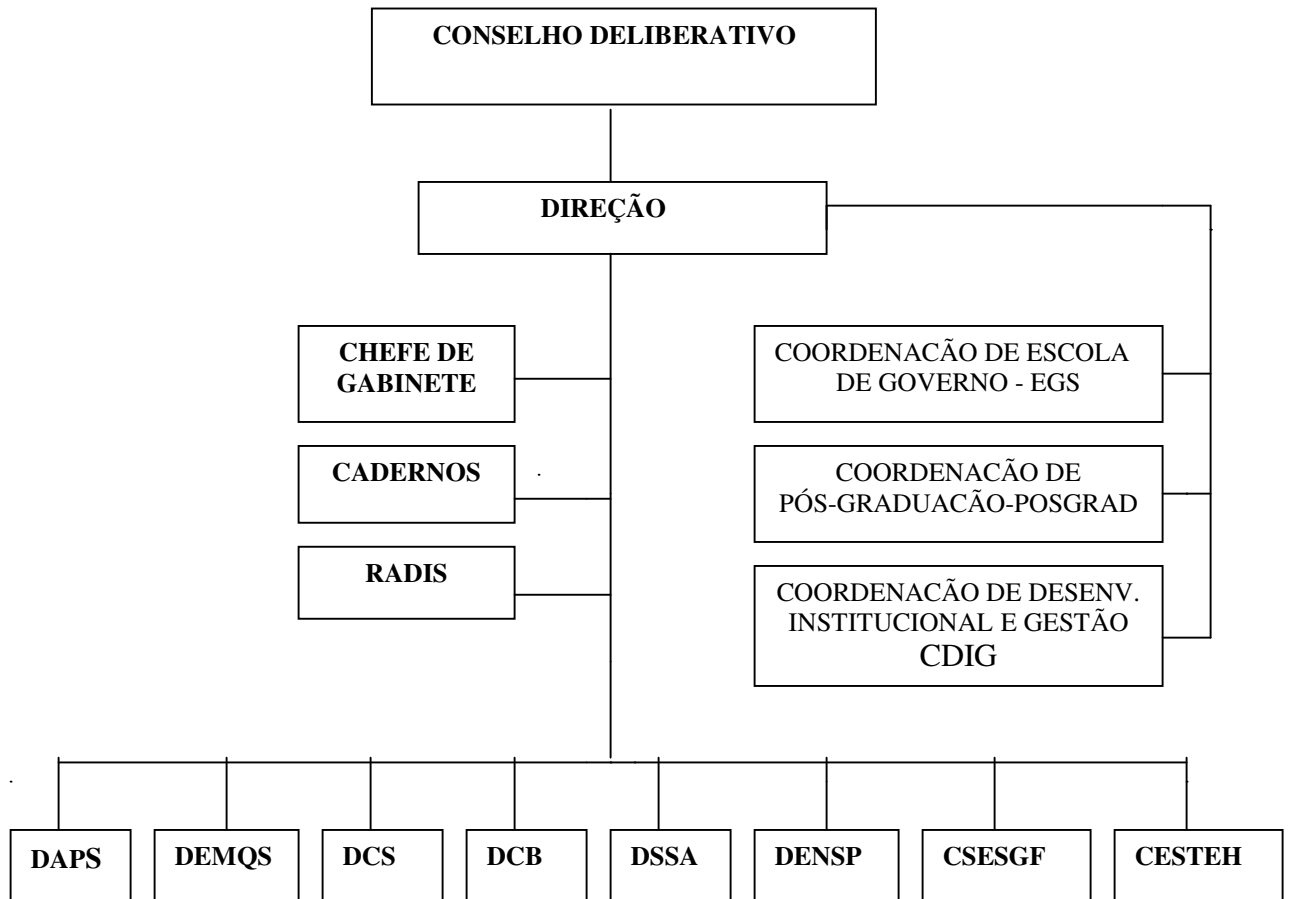
estrutura anterior e a criação da atual. Hoje a estrutura comporta três coordenações de apoio à Direção: Coordenação da EGS; Coordenação de Pós-Graduação (Posgrad); e Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Gestão (CDIG). Essa mudança na estrutura elevou a gestão a um mesmo patamar hierárquico das outras duas coordenações e, as quais desenvolvem atividades finalísticas, e demonstrou a intenção da Direção da Ensp de afinar suas diretrizes com às da Presidência da Fiocruz no sentido de implementar um sistema de planejamento com base numa gestão estratégica. A partir desse fortalecimento das capacidades de gestão, e da extensão da política de qualidade para as áreas técnicas de gestão, antes focalizada apenas nos laboratórios da Ensp, as melhorias em nível de planejamento operacional puderam ser percebidas na materialização dos serviços prestados pelas áreas técnicas de apoio como a gestão dos recursos humanos, da informática, da infraestrutura, das compras, da Secretaria de Desenvolvimento Educacional e das outras áreas vinculadas a CDIG. Contudo, não se evidencia, ainda, uma política que promova o desenvolvimento de um sistema de planejamento focado numa gestão estratégica, o que atribuímos como hipótese às deficiências e às limitações existentes no campo da estrutura organizacional, cultural e da gestão.

Para atenuar as deficiências no campo da gestão, bem como para atender a demandas externas, a Ensp materializou em janeiro de 2003 e vem organizando a sua área de planejamento. Essa área vem atuando na busca da sistematização das informações gerenciais e de produção acadêmica, visando o acompanhamento e a avaliação do desempenho institucional, embora a Ensp não tenha ainda um sistema gerencial informatizado nesse sentido. Também atua na valorização, conscientização e coordenação da preparação do PEF no interior da Escola, do orçamento anual, bem como na gestão da sua execução.

De um modo geral a Ensp, como a Fiocruz, opera dentro de um modelo de gestão democrático, descentralizado e flexível. Não há relações hierárquicas rígidas na sua estrutura, sendo caracterizada por uma cultura com alto grau de autonomia que permeia toda a sua estrutura. Seu Sistema de Direção está baseado numa administração por conselhos e por um processo político-decisório, no qual o Diretor é eleito pela comunidade votante da Ensp para um mandato de quatro anos. Os chefes de departamentos são eleitos

pelas suas bases departamentais para um mandato de dois anos. Ambos podem ser reconduzidos para um mandato de igual período. Sua instância máxima de política-decisória está baseada no CD, que é composto por todos os chefes de departamentos e de centros, pelos coordenadores e pelo diretor. Os chefes de departamentos e de centros são eleitos num processo que ocorre dentro dos seus próprios espaços, não envolvendo a Ensp como um todo, e os coordenadores são indicados pela Direção. Essa instância máxima (CD) de caráter político-decisório tem a competência de deliberar sobre a gestão, as políticas e diretrizes da Escola, além de outros assuntos de caráter institucional. A estrutura organizacional formal da Ensp e as suas respectivas competências estão identificadas no seu regimento interno.

A estrutura organizacional formal da Ensp está composta da seguinte forma:



DAPS – Departamento de Planejamento em Saúde

DEMQS – Departamento de Epidemiologia e Métodos Quantitativos em Saúde

DCS – Departamento de Ciências Sociais

DCB – Departamento de Ciências Biológicas

DSSA – Departamento de e Saneamento Ambiental

DENSP – Departamento de Endemias Samuel Pessoa

CSESGF – Centro de Saúde Escola Germano Sinval de Faria

CESTEH – Centro de Saúde do Trabalhador e Ecologia Humana

RADIS – Reunião, Análise, Difusão e Informação em Saúde

Cadernos – Cadernos em Saúde Pública

A Ensp relativamente aos seus recursos humanos (454 são servidores, dos quais 105 são mestres e 106 são doutores), a sua produção acadêmica (número de alunos formados em nível de *latu e strictu sensu*, número de orientações de mestrando e doutorando, publicação científicas, livros editados, serviços técnicos prestados ao SUS, número projetos científicos, serviços de assistência e promoção da saúde, pesquisa e serviços laboratoriais na área de saúde do trabalhador, etc.) e a sua capacidade de formulação, promoção e implementação de políticas de governo em saúde coletiva, permite inferir que ela é a maior unidade de ensino e de pesquisa social em saúde da Fiocruz.

A Ensp é financiada e mantida, basicamente, pelos recursos orçamentários do tesouro (custeio e capital) e vem nos últimos anos, executando anualmente 100% do recurso aprovado. Percebemos que estes escassos recursos muitas vezes limitam investimentos que promoveriam o progresso da Ensp em áreas específicas. A lógica de alocação de recursos no sistema de planejamento da Fiocruz está baseada em sistema de orçamento por programas (contido nos módulos do PEF). Essa lógica formaliza a alocação de recursos em módulos de planejamento (objetivos, ações e resultado), os quais estabelecem correspondência entre os módulos orçamentários e os módulos do plano. Essa sistemática é parte fundamental no apoio ao sistema de prestação de contas por resultado, principalmente no tocante à *eficiência econômica* (relação recursos-produtos). Nesse sentido a Fiocruz vem alterando, nos últimos anos, a sua lógica de alocação de recursos. O componente político presente no momento da discussão da repartição de recursos orçamentários está cada vez mais associado à capacidade e à competência da unidade na condução da gestão e do sistema de planejamento (PEF), sendo ainda, uma forma da Presidência da Fiocruz induzir as práticas e a lógica de uma *gestão estratégica* nas unidades.

A FioTec se constitui em outra fonte de financiamento através dos projetos que são captados por pesquisadores/professores e financiados pelas agências de fomento. Outra forma de captação de recursos se dá através dos cursos interinstitucionais em nível de *latu sensu* (atualização, aperfeiçoamento e especialização) que são ministrados a partir de demandas oriundas das três esferas de Governo e/ou através de convênios firmados com as instituições demandantes.

II.3 - A Ensp no contexto do Estado e da Sociedade – antigos e novos desafios sanitários

Além dos fortes componentes acadêmicos existentes, a Ensp também é permeada por um forte compromisso social aliado à luta pela cidadania do povo brasileiro. Destacamos o texto abaixo, o qual consta no histórico do site da Ensp.

Particular compromisso tem com a luta permanente pelo direito à saúde e com a Reforma Sanitária brasileira, quer com sua concepção, implantação e avaliação, propondo e respondendo às deliberações das Conferências Nacionais de Saúde e à implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil. Tem por isso, consciência clara de sua responsabilidade social e das ações que daí derivam, bem como das relações de trabalho que desenvolve.

A Ensp, aos cinquenta anos de existência, colhe frutos sadios em razão da sua história e dos serviços prestados à saúde pública brasileira. Contudo, verificamos que ainda existem desafios a serem superados para que se tenha de fato a cidadania e os princípios do SUS - universalidade, igualdade e integralidade - implementados em todos os municípios e estados desse imenso Brasil. É fato também que evidenciamos avanços realizados com a consolidação do SUS, trazendo no seu bojo esses princípios, que, sem dúvida, repercutiu numa melhoria da qualidade de vida da população através do surgimento das práticas assistenciais como os hospitais-dia e os Centros de Atenção Psicossocial. Além dos surgimentos de novos modelos de atenção à saúde como o programa de Agentes Comunitários de Saúde e o Programa Saúde da Família. Também foram implementadas novas formas de financiamento e o Piso da Atenção Básica do Ministério da Saúde.

A consolidação de um complexo democrático, arcabouço decisório através dos conselhos de saúde e comissões intergestores, fez com que se desencadeasse um profundo processo de descentralização das ações em saúde, isso acrescido de um contexto onde havia, e ainda há, uma tendência internacional de reduzir o papel do Estado na proteção social da população. Convivemos hoje com antigos problemas e ao mesmo tempo com

novos problemas, tais como iniquidades no atendimento, dificuldades no acesso, baixa resolutividade, falta de recursos, precário atendimento, filas, despreparo e desmotivação dos profissionais. Verificamos grandes somas com gastos sociais e mesmo assim, a desigualdade permanece resistente (Carvalho Lima 2003).

Os desafios se avolumam quando identificamos que a principal causa dos problemas de saúde da população brasileira estão calcadas na pobreza gerada pela desigualdade social, o que leva a população a viver em condições precárias e, muitas vezes, até sub-humanas. Fato esse que ocorre num contexto de rápidas transformações sociais, organizacionais e de surgimento e ressurgimento de doenças que demandam do progresso científico soluções inovadoras. Podemos concluir que os problemas de saúde da população, associados à necessidade das organizações públicas de pesquisa em saúde, como a Ensp, de justificarem a sua existência perante a sociedade, é uma das vertentes colocadas pelo novo paradigma gerencial da administração pública. O compromisso e a relevância social passaram a ser componentes marcantes e de diferenciação para a gestão pública e que exige, cada vez mais, o aperfeiçoamento de suas práticas de trabalho e lógica de gestão (voltadas para um modelo de gestão estratégica) para atendimento de sua missão institucional, a qual pode ser flexibilizada em compromisso de oferta de ação institucional no seu campo de ação.

Os dez eixos temáticos discutidos na 12ª Conferência Nacional de Saúde, em dezembro de 2003 (direito à saúde, a seguridade social e a saúde, a intersectorialidade das ações de saúde, as três esferas de governo e a construção do SUS, a organização da atenção à saúde, o controle social e gestão participativa, o trabalho na saúde, a ciência e tecnologia e a saúde, o financiamento da saúde e informação e comunicação em saúde), trouxeram à tona as dificuldades existentes no dia-a-dia do SUS. As propostas apresentadas na conferência apontam para a necessidade de se pensar a reformulação da gestão do SUS em todas as suas etapas, ou seja, desde o processo de planejamento, de execução, de acompanhamento e de avaliação, para que, de fato, se possa avançar na efetiva implementação dos princípios da universalidade, equidade e integralidade. O esforço para tornar seus serviços resolutivos e com uma atenção mais humanitária, é mais um desafio para as organizações de C&T em Saúde, como a Fiocruz e a Ensp, cujas missões imbricam-

se no sentido de apoiar e promover o aperfeiçoamento e o desenvolvimento do SUS (Revista Radis 2004).

Tendo em vista o forte componente de compromisso social da Ensp, um tema recorrente trazido à tona é o da participação de atores externos na Governança da Fiocruz e da Ensp. Em nível de Fiocruz, diversas propostas vêm sendo discutidas, derivadas de deliberações dos congressos internos, confirmadas inclusive no IV Congresso, como por exemplo, o estabelecimento de um Conselho Superior. Em relação a Ensp, tanto a forma de constituição deste “monitoramento externo”, quanto o momento e o sentido de sua intervenção no processo de planejamento e gestão estratégica da Unidade, são questões delicadas e complexas, que só podem ser encaminhadas após clara indicação positiva pela instância decisória máxima (CD), e com orientações firmes quanto à sua lógica geral. Contudo, esta é uma medida que, caso tomada, irá gerar grande impacto, uma vez que se fará necessária uma revisão no sentido de se buscar uma melhor qualidade das práticas de trabalho e lógicas de gestão que presidem e permeiam toda a organização. Por outro lado, essa medida pode elevar o compromisso e a importância social da Ensp trazendo eficácia nessa área, tornando-a mais focalizada e resolutiva em problemas demandados pelo Sistema de Saúde com base na aplicação de um modelo de gestão estratégica e orientada para resultados.

II.4 - A evolução do processo de planejamento e de gestão estratégica na Fiocruz e na Ensp

O novo paradigma gerencial da administração pública, que a orienta para resolução de problemas sociais, reforçando o compromisso e a relevância social, tem levado as instituições públicas a buscarem modelos de gestão mais interativos com o ambiente externo e com foco em resultados. O modelo mais efetivo, nos últimos anos, tem sido o modelo de gestão estratégica. O Governo vem estimulando essa nova ordem gerencial na administração pública e a Fiocruz vem incentivando e orientando as práticas de trabalho e as lógicas gerenciais para uma gestão estratégica no interior da organização. Além do que, quando verificamos que a Fiocruz é mantida, basicamente, pelos recursos públicos votados e aprovados no Congresso Nacional, reforça-se a lógica de uma Gestão Estratégica voltada

para a resolução dos problemas de saúde da população, em especial das camadas mais carentes da sociedade.

Dentro de um enfoque estratégico, a Fiocruz formulou um Plano de Gestão Quadrienal 2001-2005 onde ressalta que para atender as questões relacionadas à sua missão, faz-se necessário elaborar uma visão de futuro que direcione um plano estratégico alicerçado na identificação de demandas sócio-sanitárias, das políticas de Estado e das transformações das fronteiras em ciência e tecnologia, confrontando-as com a competência específica acumulada e a sua capacidade de atender, de forma competitiva, a novos desafios.

A Fiocruz, nesse documento de diretrizes (Plano Quadrienal), além de estabelecer uma direcionalidade institucional, estabelece objetivos e ações estratégicas para todas as atividades desenvolvidas e vinculadas aos PI. Induz projetos, que estão focalizados em problemas sócio-sanitários, em doenças negligenciadas e em outras que demandem solução do progresso científico e tecnológico, além dos projetos de impacto, cujas ações representam focos em novas frentes de trabalho e/ou introdução de uma nova e complexa linha de pesquisa, que sejam de destaque na Unidade e de alta relevância institucional.

É importante ressaltar, que a lógica que preside a formulação de macro diretrizes e de macro-política institucional está baseada nas deliberações do Congresso Interno. Exemplo disso foi a realização, em 2002, do IV Congresso Interno, cujo tema foi “Ciência, Tecnologia e Inovação para melhoria da qualidade de vida”, para direcionar os rumos da Instituição relativos aos desafios contemporâneos dos IPP e o papel da Fiocruz para a formulação de diretrizes e estratégias para sua intervenção no campo da saúde. O resultado desse Congresso foi o reconhecimento de que a Fiocruz precisa fortalecer a sua atuação no campo tecnológico, focalizando e conectando a pesquisa aplicada ao processo de desenvolvimento tecnológico para produção de insumos para o sistema de saúde. Neste contexto houve a deliberação do Congresso Interno para a Fiocruz construir um Complexo de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde (CDTS). Essa deliberação tende a impactar o seu sistema de planejamento como também requer uma reflexão aprofundada sobre as dimensões estratégica da gestão.

A Fiocruz vem-se esforçando para aperfeiçoar o seu sistema de planejamento e as suas ferramentas, com a construção de bases de informação para gerar conhecimento que possam traduzir-se em decisão racional, orientando a ação de pesquisa. Visa, desta forma, a valorização dos fatores objetivos que norteiam a gestão em detrimento dos fatores subjetivos. O planejamento institucional, na sua dimensão mais ampla, é a ferramenta mais eficiente disponível para aumentar a preponderância dos fatores objetivos na gestão.

O processo de planejamento da Fiocruz baseia-se no PEF que é materializado em um sistema informatizado. A lógica que preside esse instrumento baseia-se na sistematização de objetivos, operações e avaliação de resultados em módulos associados aos recursos orçamentários necessários à execução de cada objetivo, o qual está estruturado sobre os PI da Fiocruz. Esse instrumento vem sofrendo melhorias tanto nos aspectos de sua metodologia quanto nos aspectos operacionais desde a sua criação em 1997. E, podemos admitir que vem sendo preservada a sua essência até hoje como eixo de suporte ao processo de planejamento da Fiocruz e das unidades. É natural que uma ferramenta dessa magnitude, nas suas primeiras versões, não fosse, e ainda não é, suficiente e completa numa instituição complexa, diversificada e com multipropósitos de atuação no complexo sistema de saúde como a Fiocruz.

Uma lógica que permeou a última alteração de metodologia do PEF, num enfoque estratégico, foi o de direcionar todos objetivos, operações e resultados da Fiocruz aos programas e ações do Plano Pluri Anual do Governo Federal. Percebemos, com essa alteração de metodologia do PEF, uma clara intenção de aumentar o compromisso e a relevância social da organização, além de ajudá-la na busca de adesão política de seus interesses junto ao Governo Federal. Porém, vale destacar, que o PEF é ainda uma ferramenta de planejamento com limitações em relação as dimensões de uma gestão estratégica e em relação a toda produção que compreende a Ensp. Quando verificamos os indicadores existentes no PEF, verificamos que estes representam, basicamente, indicadores de produção acadêmica, como, por exemplo: publicações indexadas e não indexadas, autoria/organização de livro, autoria de capítulo de livro, conferência em eventos científicos, participação em eventos científicos, organização e coordenação de eventos

científicos etc. Não evidenciamos, porém, indicadores que denotem a aplicabilidade e o impacto social do ensino e da pesquisa. Não é a intenção aqui de reduzir a relevância desses indicadores de produção acadêmica, em uma instituição com essas características, no entanto, somente estamos analisando-os sob a ótica de uma gestão estratégica que visa a busca de resultados efetivos e imediatos para resolução de problemas da saúde da população.

Embora o PEF não esgote o processo do planejamento estratégico para uma unidade complexa como a Ensp (hoje basicamente direcionado para ações do PPA), ele é necessário para manter e estimular a Unidade no seu progresso técnico, bem como para atuar e colaborar para o sistema de planejamento institucional. Outros instrumentos de gestão em paralelo devem ser analisados e aplicados para que a Unidade obtenha sucesso no alcance de seus objetivos. O planejamento da Ensp ao longo dos últimos anos, tem sido operado numa lógica inversa à de um Sistema de Direção Estratégica, no qual as diretrizes e objetivos institucionais são emanados pelas instâncias diretivas da Unidade e de forma participativa. Essa lógica inversa, que induz a uma baixa articulação entre essas instâncias (coordenações e departamentos), permite que os departamentos operem o planejamento dentro de suas próprias prioridades, objetivos e resultados, os quais, muitas vezes, estão desvinculados do interesse institucional. Por outro lado, percebemos a pouca prática de discussão institucional que incorpore esses instrumentos/documentos de diretrizes do PPA, do Plano Quadrienal, na fase que antecede a preparação do PEF, ou mesmo que discuta as diretrizes para o PEF. Portanto, fica configurado que a Ensp não adota um planejamento participativo que incorpore compromissos organizacionais. Fica também evidenciada a fragmentação de um modelo de planejamento que leve em consideração a dimensão da gestão estratégica. Dessa forma, verifica-se que as práticas e lógicas de gestão da Ensp merecem uma discussão mais ampla que envolva todas as lideranças em torno de um plano, o que exige habilidade e criatividade do gestor em buscar a adesão dos profissionais.

É importante ressaltar, que apesar dos avanços obtidos desde a implantação do PEF, para sistematizar um planejamento corporativo e constituir uma cultura do planejamento, a Presidência da Fiocruz reconhece no documento produzido “Diretrizes para o Plano Quadrienal Gestão 2001-2005” as deficiências existentes na formulação de prioridades e na

capacidade de monitoramento e avaliação, o que vem comprometendo a credibilidade do instrumento. No referido documento ainda se constata a reflexão da necessidade de uma administração por resultados e com foco no cliente (interno e externo à Fiocruz). Isso implica numa verdadeira mudança cultural na instituição, substituindo as formas burocráticas de gestão centrada no controle de processos pela avaliação de resultados com responsabilização das várias instâncias envolvidas. Além disso, percebemos que a Fiocruz pretende caminhar para uma busca contínua na consolidação do processo de melhoria do atual PEF, na forma de uma segunda formalização da relação entre o horizonte de longo prazo das unidades e suas decisões relativas ao seu orçamento. Ainda que de forma tênue, em alguns casos, o que se busca é estabelecer a lógica que preside prioridades e alocações de recursos, considerado o futuro percebido pela unidade. Nesse sentido, a fim de subsidiar a preparação do PEF, dentro de um enfoque estratégico, foi implementado o Documento de Análise Estratégica (DAE), cuja elaboração tornou-se condição precípua à preparação do PEF.

O DAE representa uma análise estratégica do ambiente interno e externo, ameaças e oportunidades, pontos fortes e pontos fracos, de tendências que se verificam, identificação de nichos competitivos, definição de prioridades, resultados organizacionais almejados etc., em consonância com a sua missão institucional. A direcionalidade institucional é expressa em intenções e compromissos, de forma qualitativa, de progresso da unidade, criando, dessa forma, parâmetros para que a equipe de planejamento da Unidade acompanhe o seu desenvolvimento (tornando transparente para a Presidência e para os órgãos executivos as intenções de progresso da Unidade).

II.5 - Os limites e desafios a serem superados na busca da construção e/ou aperfeiçoamento do sistema de planejamento com enfoque de uma gestão estratégica

A autonomia é uma característica desse modelo de organização profissional, no entanto, na Ensp, não a temos associada a um grau de responsabilidade que permita sistematizar um processo de prestação de contas por resultado. Os sistemas de competências e de prestação de contas por resultado são imprescindíveis para o sucesso do sistema de planejamento de uma gestão estratégica. No entanto entendemos, em razão de

estarem associados a práticas e valores organizacionais (transparência, autonomia, responsabilidade, incentivos, sanção e poder político-decisório), os mesmos devem ser pactuados de forma participativa, uma vez que mexem com a cultura organizacional e levam tempo a serem incorporados pela organização. Numa organização complexa e profissional como a Ensp, a adesão e/ou pacto dos profissionais em torno de objetivos coletivos estabelecidos é condição indispensável para que se estabeleça um nível de qualidade satisfatória para a gestão.

Esse modelo de gestão da Fiocruz e da Ensp permite a existência de um alto grau de autonomia no estabelecimento de lógicas e práticas de trabalho, no caso da Ensp, pelos departamentos e centros. A falta de um equilíbrio entre o alto grau de autonomia e a fraca cultura de avaliação, evidenciada pelos limitados instrumentos de avaliação existentes na organização, vem colocando a Ensp num processo de dispersão de suas potencialidades, uma vez que são nesses espaços (departamentos e centros) que são operadas as consecuições da missão e diretrizes institucionais da Ensp. A estrutura departamentalizada dentro do modelo de gestão existente, muitas vezes dificulta ações estratégicas mais integradas e coordenadas pela Direção e pelos seus órgãos executivos (coordenações).

Diante dessas características e considerações, as hipóteses levantadas como causas das limitações e desafios a serem superados nos campos da estrutura organizacional, da gestão e da cultura, para elevar a qualidade de seu sistema de planejamento no contexto de uma gestão estratégica, e que norteiam esta pesquisa são:

- 1) a má qualidade das regras do sistema organizacional: Direcionalidade, Governabilidade, Departamentalização e Responsabilidade [dentro da concepção do Sistema de Direção Estratégica (Triângulo de Ferro) de Carlos Matus];
- 2) o caráter de organização profissional e complexa (dentro da concepção de Henry Mintzberg) que dá uma autonomia aos profissionais para estabelecerem suas lógicas de trabalho próprias e numa relativa governabilidade por parte da Direção para estabelecer planos diretivos de caráter participativo;

- 3) o baixo grau de responsabilidade que pode ser evidenciado pelos deficientes mecanismos de prestação de contas e de avaliação de resultados em contrapartida à alocação de recursos orçamentários do tesouro;
- 4) a alteração na lógica de alocação de recursos orçamentários do tesouro por parte da Presidência que induz a elevação da capacidade e competências da gestão (estratégica) organizacional relativo ao sistema de planejamento na busca de resultados institucionais;
- 5) a deficiência e a debilidade gerencial para assimilar as dimensões de uma gestão estratégica e implementá-las;
- 6) um deficiente sistema de informações gerenciais que apóie a tomada de decisões estratégicas associada a uma resistência cultural do não compartilhamento de informações relativas à produção institucional;
- 7) uma refração ou pouca adesão por parte dos profissionais (pesquisador/professor) em relação aos assuntos relacionados à gestão da Ensp;
- 8) a limitação dos sistemas e mecanismos de planejamento da Fiocruz (sistema de avaliação, sistema de monitoramento/indicadores e limitações do PEF).

III. Enfoque Teórico dos Temas Centrais

Este capítulo visa enfatizar o pensamento teórico de diversos autores que contribuem para compreensão e discussão dos limites e desafios presentes nas organizações de C&T em Saúde, que se expressam nas práticas de trabalho e lógicas de gestão. Os temas sobre inovação em organizações de C&T, organizações profissionais, sistemas de planejamento e cultura organizacional, abordados neste capítulo, são centrais para o entendimento do funcionamento da Ensp, bem como para contribuir para a construção e/ou aperfeiçoamento do sistema de planejamento com enfoque em uma gestão estratégica.

O tema inovação em organizações de C&T em saúde, dentre outras coisas, torna-se relevante para a pesquisa tendo em vista a importância da Fiocruz para o sistema de inovação em saúde do país, sendo ela, inclusive, mencionada no Livro Branco como organização líder no desenvolvimento científico e tecnológico na área da saúde. O Livro Branco é uma expressão dos resultados produzidos pela I Conferência Nacional em C&T, ocorrida em setembro de 2001 e é uma proposta de governo de política para C&T em Inovação para os anos de 2002-2012. Embora seja uma proposta de governo, entendemos que essa menção traz o reconhecimento e coloca a Fiocruz em destaque num processo de inovação em saúde que impacta diretamente em seu arranjo organizacional interno. Além disso, remete para suas unidades o desafio de ampliar a formação de pessoal qualificado em saúde, ajudando o país na formação de uma massa crítica necessária ao processo de desenvolvimento e orientando os esforços de C&T para resultados de interesse da sociedade. Além disso, há surgimento de demandas por novos arranjos organizacionais e novos processos e sistemas gerenciais oriundos das deficiências e limitações na gestão do SUS. Deficiências e limitações estas que já foram diagnosticadas pela 12ª Conferência Nacional de Saúde Sergio Arouca, em 2003; razões pelas quais muitos estados e municípios do Brasil ainda não conseguiram implementar, de forma eficiente e eficaz, todos os princípios (integralidade, igualdade e universalidade) do SUS.

Os temas Organizações Profissionais, que abordam as características como operam essas organizações dentro de uma estrutura diversificada como a Fiocruz, os Sistemas de Planejamento, que abordam a Teoria da Produção Social, o Sistema de Diretrizes Estratégica que envolvem as regras do sistema organizacional e o Triângulo de Ferro da Teoria Macroorganizacional de Matus, e a cultura organizacional, que aborda a lógica determinante das práticas de trabalho, vêm nos trazer a reflexão para a discussão dos limites e desafios a serem superados numa organização de saúde (o caso da Ensp) para contribuir para a construção e/ou aperfeiçoamento do sistema de planejamento da Ensp num enfoque de uma gestão estratégica.

III.1 - A Inovação e as Organizações de C&T em Saúde

Antes de abordarmos a necessidade de se pensar as inovações voltadas para serviços de saúde, para as organizações e processos e sistemas gerenciais, vamos contextualizar o processo de inovação tecnológica e os desafios e avanços da Fiocruz nessa área. Faremos também uma abordagem preliminar e uma reflexão sobre o documento produzido por Gadelha (2002) que explora os desafios que se colocam para um país como o Brasil por ter reconhecido atraso no campo do desenvolvimento científico e tecnológico. Neste documento, estes autores abordam o contexto sócio-econômico como fator determinante da geração e aplicação do conhecimento, uma vez que a sociedade, o Estado e a economia passam a ser elementos essenciais para a definição dos focos das investigações se somando aos requerimentos internos à própria ciência e tecnologia. Antigas e dominantes formas de gestão do conhecimento presentes no Brasil mostram-se completamente obsoletas e restritivas aos avanços requeridos ao conhecimento e à inovação. Destacam que a busca de modelos organizacionais matriciais e estruturas ágeis e flexíveis, que permitam a organização de grupos de pesquisas multidisciplinares, voltados para a resolução de problemas, tornam-se elementos essenciais para o enfrentamento dos problemas gerados pelo novo paradigma do conhecimento científico e tecnológico. Advogam, que a introdução sistemática de formas de pensar o futuro e de definição de focos de estratégias em modelos interativos, sem a rigidez dos sistemas tradicionais de planejamento, impõe-se como uma necessidade da administração pública na área. A ciência e a inovação não podem ser tratadas com os modelos burocráticos rígidos existentes, já que as inovações organizacionais e a gestão estratégica emergem como parte essencial para a geração e o uso do conhecimento humano.

A vertente do paradigma tecno-econômico originada no pensamento de Joseph Schumpeter (1982) e abordada por Gadelha (2002) demonstra a dependência do desenvolvimento e do crescimento econômico de um país em relação à sua capacidade de inovação e do progresso tecnológico a ele inerente. Gadelha, com uma visão neo-schumpeteriana, parte de uma discussão metodológica do espaço da política como uma mediação entre a teoria e a realidade, procurando definir as principais, e mais abrangentes, instituições capitalistas envolvidas na ação pública, e culmina com uma apreciação do

papel do Estado nas forças dinâmicas evolucionistas de busca e de seleção de inovações que estão por trás dos processos de desenvolvimento das economias nacionais. Este autor defende a aproximação, a existência e a convivência entre mercado, empresa privada e Estado. O que implica num salto teórico evolutivo e traz a noção de que o comportamento dos agentes é moldado pelas capacitações adquiridas ao longo do tempo e pelo ambiente em que estão inseridos. Traz também a idéia de que a empresa, o Estado e o mercado são instituições cujos contornos são adquiridos em sua trajetória interdependente, configurando contextos institucionais que moldam a geração e a seleção de inovações. Destaca este autor que a história evolutiva dos Estados Nacionais determina certas formas de interação com o setor privado, constituindo um elemento-chave para a compreensão e avaliação dos distintos graus de sucesso das políticas públicas. Desta forma, o Estado e o mercado aparecem não como pólos opostos, mas sim como dimensões que, possuindo lógicas diferenciadas, interagem em um mesmo contexto sócio-institucional, no qual sua evolução é interdependente (Gadelha 2002). Sobretudo, este autor defende uma atuação pró-ativa do Estado, advinda de uma visão evolucionista da dinâmica econômica (cujo aprofundamento fugiria do escopo deste trabalho), no sentido de prover e promover a montagem de estruturas de orientação estratégica e de busca de novas formas de intervenção que venham a consolidar o sistema de inovação no país.

Tendo em vista a importância do contexto da inovação organizacional e de processos e sistemas gerenciais em saúde para contribuição ao tema dessa pesquisa, iniciaremos abordando o contexto das organizações aliado ao contexto contemporâneo, complexo, mutante e repleto de interdependências, que tornam o processo de mudança e/ou inovativo um tanto imprevisível e pouco controlável.

Este contexto de rápidas transformações sociais e organizacionais, bem como o surgimento e ressurgimento de doenças, demandam do progresso científico soluções inovadoras. Para a resolução dos problemas de saúde da população, exige-se, cada vez mais, o empreendimento de novos modelos de organizações e processos e sistemas gerenciais que tenham como foco principal a inovação em produtos e serviços. O processo de inovação, além da sua dimensão individual e cultural, constitui-se essencialmente num processo de mudança organizacional sistêmico e globalista; mesmo que envolvam apenas

parte da organização, as causas e conseqüências da inovação afetam todo o sistema. Notadamente, muitas vezes a inovação radical é um processo criativo e adaptativo e ao mesmo tempo destrutivo, já que a construção do novo envolve a destruição do velho, tornando-se um processo conflitivo dentro da organização. Além do que, essas mudanças exigem, para a sua implantação eficiente, modificações na estrutura burocrática do poder, a qual pode afetar cargos e funções de confiança (Motta 2001).

Entendemos que inovar é introduzir a novidade de tal forma a deixar explícito que alguma tecnologia, habilidade ou prática organizacional se tornou obsoleta. A inovação traz a visão de progresso e é um produto tanto da ciência quanto da estrutura social. Os conceitos de modernização, eficiência, produtividade e qualidade possuem valorações diversas conforme a premissa social sobre o seu uso. Por exemplo, a informatização, a automação e a robotização não se implantam por simples substituição de procedimentos técnicos, mas exigem uma nova concepção do ambiente de trabalho e de organização social da produção. A mudança é um ônus, pois requer a revisão da maneira de pensar, agir, comunicar, inter-relacionar-se. Mudar envolve o indivíduo e o seu meio, afetando valores culturais como crenças, valores individuais e organizacionais, mitos e símbolos (Motta 2001).

A importância das inovações organizacionais e gerenciais fica mais evidente e necessária quando olhamos para os princípios e diretrizes do SUS e para o cotidiano da vida dos usuários do nosso sistema de saúde, trazendo a convicção de que muito há por fazer. Convivemos hoje com antigos problemas e ao mesmo tempo com novos problemas que surgiram, tais como iniquidades no atendimento, dificuldades no acesso, baixa resolutividade, falta de recursos, mal atendimento, filas, despreparo e desmotivação dos profissionais. Verificamos grandes somas com gastos sociais e mesmo assim a desigualdade permanece resistente. E aí percebemos que no seu campo de atuação existem limites e desafios a serem enfrentados. Novos arranjos organizacionais e novas formas de gestão são necessárias para se conseguir transformar os princípios do SUS em realidade, além de novos produtos e processos. Por outro lado, o enfoque de uma gestão estratégica implica na implementação de novas formas de gestão interna para dar suporte às diretrizes estratégicas das organizações públicas de saúde.

Nesta parte abordaremos, num contexto macro, o processo de inovação dentro do setor saúde que vem sendo discutido desde da 1ª Conferência Nacional de C&T em Saúde em 1994, como também abordaremos o estado da arte em que se encontra a Fiocruz ao conectar, de forma sinérgica, a pesquisa ao desenvolvimento tecnológico visando buscar soluções para os problemas de saúde da população. A intenção dessas abordagens é trazer a reflexão do momento institucional em que a Fiocruz e a Ensp se encontram no contexto da inovação. As perspectivas de inovação da Ensp estão voltadas, basicamente, para a área de serviços em saúde, a qual requer inovações organizacionais e sistemas e processos gerenciais mais avançados, enquanto a Fiocruz, numa visão macroorganizacional, contempla todo o arcabouço da cadeia do conhecimento desde a pesquisa básica e aplicada até a produção de serviços e insumos para a saúde.

A 1ª Conferência orientou que a PNC&T/S deve estar voltada para as necessidades de saúde da população e deve ter como objetivo principal desenvolver e otimizar os processos de produção e absorção de conhecimento científico e tecnológico pelas indústrias, pelos serviços de saúde e pelos demais segmentos da sociedade. Portanto, o esforço nacional de C&T em saúde deve ser visto como um componente setorial do sistema de inovação brasileiro. Dessa forma a Política Nacional de C&T e Inovação em Saúde (PNCT&I/S) passa a ser um componente da Política Nacional de C&T e Inovação (PNC&T/I) e subordina-se aos mesmos princípios desta. Seus principais objetivos são o fortalecimento da pesquisa e do desenvolvimento tecnológico no país buscado através do estímulo à indução e à espontaneidade, tendo como princípios, a excelência, a qualidade e a relevância. O objetivo destas duas políticas é contribuir para o desenvolvimento nacional auto-sustentado, através da produção científica e de desenvolvimento tecnológico ajustados às necessidades econômicas, sociais, culturais e políticas do país (Livro Branco 2002).

Observamos o surgimento de um novo paradigma de produção de conhecimento que contrasta com o que teria sido baseado nas estruturas acadêmicas e na separação formal das disciplinas – chamado modo 1 (linear) – e a realidade de hoje, que flexibiliza as fronteiras

entre o público e o privado, a pesquisa básica e a aplicada, e outras características que seriam típicas do novo modelo – modo 2 (não-linear).

Para melhor conceituar o que chamaremos de modo 1 e modo 2, o quadro número 1 a seguir apresenta as principais diferenças entre os dois paradigmas.

Quadro nº 1 – Paradigmas da produção de conhecimento

Modo 1 (linear)	Modo 2 (não-linear)
O conhecimento básico é produzido antes e independentemente de aplicações	O conhecimento é produzido no contexto das aplicações
Organização da pesquisa de forma disciplinar	Transdisciplinaridade
Organizações de pesquisas homogêneas	Heterogeneidade e diversidade organizacional
Compromisso estrito com o conhecimento: os pesquisadores não se sentem responsáveis pelas possíveis implicações práticas de seus trabalhos	Responsabilização e reflexividade: os pesquisadores se preocupam e são responsáveis pelas implicações não-científicas de seu trabalho

Fonte: Schwartzman 1993: 241

A presença de atividades de produção de bens e serviços na Fiocruz demonstra a importância de sua participação na cadeia nacional de inovação. O processo de capacitação tecnológica da Fiocruz exige, portanto, uma maior aproximação entre as unidades de produção e de pesquisa (Termo de Referência 2003). Ciente do seu papel, a Fiocruz estabeleceu alguns princípios e teses centrais em seu termo de referência para o IV Congresso Interno sobre Ciência, Tecnologia e Inovação para a Melhoria da Qualidade de Vida.

- *A capacidade de inovação, indispensável para o desenvolvimento de um país, só adquire sentido enquanto componente de um projeto nacional voltado para a resolução de demandas sociais. Exige a construção de um projeto industrial e de uma nova mentalidade e formas de organização entre a ciência, tecnologia e o mercado de produtos e processos.*
- *A inovação no setor saúde requer a constituição de um Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde capaz de reunir a capacidade convocatória da comunidade científica e a avaliação de mérito do Sistema de C&T à competência do Sistema Único de Saúde para definir prioridades, identificar demandas de conhecimento para resolução de problemas e tomada de decisão e utilizar o poder de compra para estimular a incorporação de tecnologias.*
- *A prioridade institucional para incentivar o desenvolvimento tecnológico na Fiocruz exige uma mudança de cultura, processos de trabalho e modelos organizacionais para instituir uma gestão da inovação. Em especial, faz-se necessário aproximar as atividades de produção e de pesquisa, consolidar os mecanismos de indução dos Programas de Desenvolvimento Tecnológico (PDTIS e PDTSP) e a criação do Centro de Desenvolvimento Tecnológico em Saúde (CDTS).*

Verificamos que grande parte das pesquisas desenvolvidas no âmbito da Fiocruz encontram-se no contexto do modo 1 (linear), ressaltando-se a existência de movimentos pontuais que expressam uma tendência de início de mudança para o modo 2. Sendo o grande desafio da gestão atual o redirecionamento das atividades de pesquisa para o modo 2 (não-linear), ou seja, o emprego prático da produção do conhecimento, nas bastando apenas acumulá-lo. Esse posicionamento vem ao encontro das Políticas de Inovação estabelecidas pelas instâncias governamentais e do contexto contemporâneo das inovações nas organizações públicas e privadas.

III.2 - Organizações Profissionais e Sistema de Planejamento

Preliminarmente, vale destacar, que a abordagem desenvolvida nesse capítulo de base teórica está apoiada, basicamente, nas contribuições de dois autores, Carlos Matus e Henry Mintzberg, além de outros autores que serão utilizados para contribuições específicas no decorrer do trabalho. O primeiro por ser uma importante referência para os profissionais que atuam e fazem ciência no campo da planificação e gestão em saúde, estando em consonância com o objetivo desta pesquisa, além de sua proposta representar um importante avanço no âmbito da planificação social no nosso Continente. O segundo pela sua contribuição no campo da gestão estratégica e, principalmente, nas suas abordagens teóricas das organizações profissionais, diversificada e inovadora.

Podemos observar, nas literaturas do gênero, que diversos pesquisadores e autores vinculados à área da saúde buscam formular e discutir novas formas de gerenciar as organizações públicas de saúde, discutindo, adaptando e aperfeiçoando modelos mais descentralizados, democráticos e responsáveis. Dentre eles podemos citar, Rivera (1995, 2003) Rivera e Artman (1999), Artmann (1993), Carvalho-Lima (2003) e Cecílio (1999). Esses autores, em menor ou maior grau, sofreram a influência de Carlos Matus, Ministro da Economia durante o Governo de Salvador Allende no Chile, ideólogo do Planejamento Estratégico Situacional. A sua importância advém da crítica que faz ao planejamento normativo, de base economicista e prescritiva, além de suas diretrizes terem influenciado sobremaneira o setor saúde. Matus, em sua Teoria das Macroorganizações, formulou que uma Macroorganização é um conjunto de sistemas Microorganizacionais que operam em um espaço político-institucional de acordo com as regras de direcionalidade, de departamentalização, de governabilidade e de responsabilidade estabelecidas pelo jogo macroorganizacional, onde, cada organização participante, é um jogador/ator com um grau relevante de autonomia.

“Não há relações hierárquicas entre jogadores. A característica básica de uma macroorganização reside em que ninguém tem autoridade suprema absoluta sobre todas as organizações que a integram. É um jogo em que coexistem várias organizações,

existem vários tipos de poderes, e operam vários governos. A coordenação consegue-se mediante o equilíbrio e a adequação de suas regras.” (Matus 1996:344)

Nesse contexto, podemos entender a Fiocruz como uma macroorganização composta por organizações (unidades técnicas e científicas), que operam dentro de um espaço político-institucional, tendo como seu tecido conjuntivo as regras de direcionalidade, de departamentalização, de governabilidade e de responsabilidade, que são estabelecidas de acordo com o jogo macroorganizacional. Neste caso, a macroorganização passa a ser o cerne da metáfora do jogo desenvolvido por Matus, no qual cada organização participante é um ator/jogador com um grau relevante de autonomia de decisão e desempenho sobre as suas jogadas. Embora as regras sejam comuns a todas as unidades da Fiocruz, o grau e performance em que elas ocorrem são proporcionais à qualidade das regras e critérios que regem o jogo organizacional de cada unidade. Entendemos, neste caso, que a Ensp é uma organização participante do jogo macroorganizacional em relação ao ambiente institucional da Fiocruz e a qualidade de sua gestão está condicionada à forma como as regras são praticadas e valorizadas pela alta direção dentro de seu ambiente organizacional para a consecução de sua missão institucional. O sucesso da gestão depende, basicamente, do equilíbrio dessas regras, porém, há que se ressaltar a importância das regras de responsabilidade (que envolvem o sistema de cobrança e o sistema de prestação de contas por resultado, os quais veremos mais adiante) para um sistema de planejamento com enfoque em uma gestão estratégica.

Uma das condições para se levar adiante uma análise organizacional, é considerar o tipo de organização analisada, que no caso da Ensp, por sua natureza, por sua missão, pelas *expertises* de seus profissionais e por possuir uma autonomia relativa e uma administração descentralizada em relação ao poder central (Presidência da Fiocruz), se caracteriza, basicamente, por ser uma organização profissional, segundo os conceitos de Mintzberg (2001).

As organizações profissionais, baseiam-se no trabalho de profissionais qualificados, altamente especializados e com grande autonomia no desempenho de suas

funções, numa estrutura descentralizada horizontalmente. São organizações onde é preciso aglutinar equipes multidisciplinares e criativas de forma proporcional à complexidade das inovações a que se propõem. Neste caso, em particular, estruturas burocráticas e/ou centralizadas podem se revelar um grande empecilho ao seu bom funcionamento. Destaca ainda, que estas organizações costumam trabalhar com estruturas por projetos ou matriciais. Mintzberg (2001) adverte, porém, que a estrutura organizacional profissional tende a aproximar-se de uma estrutura de burocracia profissional em razão dos motivos a seguir: 1) uma organização pode ser burocrática sem ser centralizadora; 2) o trabalho desenvolvido é complexo exigindo que seja realizado e controlado e/ou avaliado por especialistas; 3) os padrões de comportamento dessas estruturas originam-se fora de suas próprias estruturas, ou seja, nas associações autogovernáveis a que pertencem seus profissionais com seus colegas de outras instituições; e 4) a burocracia profissional enfatiza a autoridade de uma natureza profissional – o poder da *expertise*. Estas formas de estruturas são comuns nas universidades, em hospitais, em organizações que prestam serviços técnicos especializados em áreas como a engenharia, a pesquisa, a tecnologia etc. Todavia, ressalta este autor que não importam quão padronizados sejam os conhecimentos e as habilidades, sua complexidade exige um modo de fazer próprio considerável em seu trabalho, pois não há dois especialistas (cirurgiões, engenheiros, cientistas etc.) que apliquem, exatamente da mesma maneira, seus conhecimentos técnicos sem julgamentos necessários (Mintzberg 2001).

Mintzberg identifica, nas organizações profissionais e nas estruturas burocráticas, profissionais que trabalham de maneira relativamente autônoma, um fenômeno que ele chamou de “encasulamento”. Esta é uma característica em organizações desse tipo que ocorre a partir do funcionamento em nível operacional, onde, os profissionais com suas *expertises* e suas capacidades adaptativas e flexíveis estão prontos para utilizarem suas habilidades em situações pouco previsíveis, fora da rotina e que demandem uma ação criativa para resolução do problema. Podemos observar que a Ensp, levando em consideração a complexidade do setor saúde, atua de diversas formas a partir da especialidade de cada profissional ou de grupo de profissionais para a resolução de determinado problema demandado por uma necessidade institucional, de Governo ou social. Conforme esse autor, é no processo de encasulamento que as diferenças

fundamentais entre a organização mecanicista e a organização profissional podem ser melhor analisadas.

Mintzberg (2001) identifica as características de uma organização mecanicista como sendo uma estrutura altamente burocrática, com base em processos integrados, regulados e padronizados, suas operações são rotinizadas e racionalizadas; as comunicações são muito formalizadas em toda a extensão da organização; as unidades operacionais são de grande tamanho; há uma grande dependência na base funcional para o agrupamento de tarefas; o poder é vertical e relativamente central (forte poder concentrado na tecnoestrutura); sua estrutura administrativa é esmerada numa rígida distinção entre linha e staff. Permeia pela organização a obsessão pelo controle para eliminar toda a possibilidade de incerteza. Com essas características percebemos que a hierarquia e a cadeia de comando são conceitos preponderantes nessa organização. Este autor enseja que os problemas enfrentados por esse tipo de organização podem ser classificados de bem-estruturados, já que, a padronização não é adequada para lidar com os problemas não-rotineiros o que, dentre outras coisas, difere da organização profissional que trabalha com problemas semi-estruturados e não previsíveis. Essa abordagem sobre esse tipo de organização voltada para a concepção do modelo Taylorista/Weberiano (racionalidade baseada nas tarefas e forte mecanismo de controle), conforme reiterado por este autor, nos ajuda a compreender que os conceitos e os métodos de trabalho aplicados a esse de organização não se aplicam às organizações profissionais (Mintzberg 2001:257).

Aprofundando-se mais no conceito de organizações profissionais, verificamos que as mesmas mostram-se resistentes às demandas por parte do centro - no caso a Presidência da Fiocruz – por objetivos e metas específicos para o futuro, no contexto de suas diversas atividades. Mintzberg (2001) explora as dimensões dessas organizações e coloca que as *expertises* profissionais dessas organizações reforçadas pela autonomia que lhes é característica restringem rigidamente a capacidade dos administradores centrais gerenciarem os profissionais à moda da burocracia convencional – através de supervisão direta e da designação de padrões internos (regras, descrições de cargos, políticas). Até mesmo a designação de padrões de *output* ou desempenho é desencorajado em razão da dificuldade de operacionalizar as metas do trabalho profissional. Surge uma certa opacidade

quanto ao seu nível de desempenho e quanto à relação entre consumo de recursos e resultados finais. Essas organizações se tornam permeáveis a decisões menos relacionadas ao trabalho profissional em si, tais como aquelas que se encaixam na esfera do que pode ser chamado de ordem administrativa. Mintzberg salienta, entretanto, que muitas decisões não são determinadas nem pela administração central nem pelos profissionais, individualmente. Pelo contrário, são tomadas em processos interativos que combinam profissionais com administradores de uma série de níveis. Esses processos funcionam em um modelo de colegiado, no qual as decisões são tomadas por uma comunidade de indivíduos e grupos, na qual todos poderão ter papéis e especialidades diferentes, mas que compartilham as metas e os objetivos comuns para a organização. O interesse é a força-motriz e a tomada de decisões, portanto, é o consenso. Este autor referencia outros autores que demonstram a ocorrência de um modelo político nesses colegiados, no qual as diferenças de grupos de interesse são irreconciliáveis. Os participantes procuram atender aos seus auto-interesses e os fatores políticos tornam-se fundamentais na determinação dos resultados (Mintzberg 2001).

Retomando a questão do acompanhamento e da avaliação de resultados dessas organizações, a administração central ao tentar reduzir a medida de sua performance a índices quantitativos permite que essas organizações se vejam privadas de anunciar o que acreditam ser, na verdade, o melhor de sua produção, ensejado na peculiaridade de uma organização complexa. Por outro lado, os ganhos derivados da coordenação das decisões entre as unidades justificam a cessão, ao centro, de prerrogativas relevantes quanto à demanda por informação sobre o andamento das atividades nas unidades. Mesmo sem poder hierárquico, o centro é o eixo de condução da evolução da instituição (Proença e Quental 2002). Contudo, a configuração de uma estrutura profissional reúne combinações típicas de atributos básicos resultante da interação dessas características que influenciam a organização, conforme já abordado no parágrafo anterior. O trabalho de produção exige qualificações de alto nível e não se presta bem a formalizações. A autonomia profissional tende a favorecer a segmentação em grupos de interesses divergentes, o que explica a dificuldade de fazer mudanças ao nível da organização como unidade. Essas combinações podem ser evidenciadas como características próprias dessas organizações, dentre as quais podemos destacar a autonomia, a *expertise*, a burocracia profissional, o corporativismo, a

complexidade das atividades e as normas de comportamento definidas pelos órgãos de representação de classe, que muitas vezes leva o profissional a ser mais leal à sua profissão e depois à sua organização (Dussault 1992).

A situação evidencia, portanto, a necessidade de um balanceamento delicado e móvel de ajustes mútuos entre os participantes da organização como um todo. Entende-se que esse balanceamento e os ajustes mútuos entre a administração central e a organização profissional consiste em suscitar a adesão dos profissionais aos objetivos organizacionais, sabendo que controlar demais e privá-los de sua autonomia só vai impedir a prestação de serviços de boa qualidade. Dussault (1992) sugere para as organizações profissionais, as dimensões das organizações públicas de saúde, uma gestão consensual, colegiada, sem autoritarismo e que reconheça o papel central dos profissionais e, ao mesmo tempo, tenha mecanismos para evitar os efeitos não desejados da autonomia da prática profissional e do corporativismo. Coloca, este autor, que a burocracia e a centralização excessivas ou, na outra extremidade, a autonomia sem imputabilidade, vão criar organizações incapazes de desempenhar seu papel. Desta forma, enfatiza a necessidade de definição de mecanismos de tomada de decisões que envolvam os profissionais tanto ao nível de formulação dos objetivos e das orientações gerais quanto da avaliação de resultados; ressalta que esse tipo de gestão aceita que os profissionais trabalhem, não por obedecer a ordens, mas por responsabilidade.

Outra reflexão que fazemos, é sobre a diversidade de unidades constituintes como premissa organizacional fundamental da Fiocruz, que está baseada no conceito de Organização Diversificada de Mintzberg (2001), pela qual nos faz entender a Fiocruz como uma organização multi-divisional, definida por uma configuração marcada pela presença de um conjunto de divisões relativamente independentes, mantidas juntas por uma estrutura administrativa relativamente “frouxa”, que sobrepõe-se às Unidades que a compõe. Segundo este o autor, a descentralização associada a departamentalização garante considerável autonomia para a gestão das distintas unidades. O controle da administração central sobre as unidades passa basicamente, neste tipo de organização, pela avaliação de resultados apresentados segundo padrões definidos pela tecnoestrutura do centro. É justamente a busca de padronização das formas de resultados que facilita o controle pela

administração central. Porém, essa forma de avaliação e comparação da evolução conjunta das unidades leva a administração central a tender a ignorar as diferenças entre as unidades e tratá-las homogeneamente como máquinas burocráticas. Novamente identificamos e reiteramos que características inspiradas pelas vantagens da racionalização, do controle, da padronização, da unidade de comando, da especialização de atividades, da eficiência e da centralização do poder numa hierarquia verticalizada (no mais puro espírito Taylorista/Weberiano) não se aplicam no modelo de organização ora em estudo.

Mintzberg (2001) admite que uma configuração diversificada pode surgir da aliança de várias organizações onde os modelos convivem (profissional, inovador, empreendedor, etc.) e que se juntam sob um único guarda-chuva que ele chama de matriz. No entanto, salienta que ela parece ser mais freqüentemente a resposta estrutural à organização mecanicista que diversificou sua gama de produtos e serviços. Diante desse argumento do autor, podemos entender que a origem da configuração de uma organização diversificada, uma das características da Fiocruz hoje, encontra respaldo nos seus aspectos funcionais e da diversificada produção de produtos e serviços para atender a demandas distintas, no entanto, difere quanto ao modelo mecanicista de gestão. E o modelo de organização profissional, como é o caso da Ensp, pode conviver num contexto de organização diversificada, como é o caso da Fiocruz.

A Ensp com suas características de organização profissional e complexa reúne condições para que a partir do modelo proposto por Matus, a Teoria das Macroorganizações e o Sistema de Direção Estratégica, sejam aplicados para explicar o funcionamento da Ensp e traçar referências para o desenvolvimento da sua gestão. Este modelo pressupõe a construção de uma organização racional, descentralizada, planejada, criativa, participativa e responsável, trazendo contribuições para se pensar a mudança e a gestão das organizações públicas de saúde. Também prega que os modelos de gestão centralizados, autoritários, inflexíveis e de baixa responsabilidade, tendem a gerar ineficácia, ineficiência e insatisfação dos usuários.

Matus (1997), ao formular a Teoria das Macroorganizações, está pensando, como a própria denominação indica, em um sistema “macro”, como um país, um sistema

governamental de um país, porém, é importante ressaltar que o seu modelo pode ser aplicado em uma microorganização. Esta abordagem permite um olhar para a Ensp do ponto de vista das regras do jogo organizacional de Matus, que trazem elementos que enriquecem a análise da organização. Assim, a direcionalidade que corresponde à missão e às diretrizes, a responsabilidade que diz respeito ao sistema de cobrança e de prestação de contas por resultados, a governabilidade que corresponde ao sistema de poder e os seus arranjos, a departamentalização que guarda a relação com a estrutura e o processo de trabalho, são dimensões imprescindíveis para análise organizacional propostas neste trabalho. No entanto, partimos do pensamento Matusiano que se inicia através de uma metodologia da produção social, onde o autor coloca que todo os valores, as ideologias, as instituições, as organizações, os sistemas, os partidos políticos, o poder de uns e a fraqueza de outros, os bens e serviços, são parcelas resultantes de um processo de produção social muito complexo.

A Teoria da Produção Social formulada por Matus (1997) é de fundamental importância aqui, pois embasa a sua Teoria das Macroorganizações e o Triângulo de Ferro (da gestão) macroorganizativa, que são bases de referenciais teóricos para o desenvolvimento deste trabalho. Essa teoria daria ao homem a capacidade de apreciação do conjunto da realidade de que necessita e perpassa por todos os momentos do método do Planejamento Estratégico Situacional (PES), mas de maneira mais marcante o momento explicativo e tático operacional. Matus utiliza-se da metáfora de um jogo para desenvolver sua teoria. As metáforas não servem apenas como artifício para embelezar o discurso, mas possuem um significado maior. Usar uma metáfora implica um modo de pensar e uma forma de ver que permeia a maneira pela qual entendemos o nosso mundo geral. Dessa forma, a produção social, entendida como tudo o que é produzido pela ação humana (valores, ideologias, bens e serviços, teorias, ciências, instituições, linguagem), se dá em diferentes níveis ou planos, distintos por suas naturezas, mas que mantêm relações de condicionamento e determinação e, portanto, divide-se em três planos: regras, acumulações e fluxos de produção (Carvalho Lima 2003).

Plano de Regras: genoestruturas – denominação dada por Matus (1997) para definir as regras fundantes que vigoram antes mesmo de começar o jogo, ou seja, as várias possibilidades que estão determinadas pela genoestrutura). Essas regras referem-se à

macroestrutura política, social e econômica de uma sociedade. Elas definem o “espaço de variedade possível”, tendo um caráter restritivo em relação à possibilidade de que os atores têm de produzir fatos na situação.

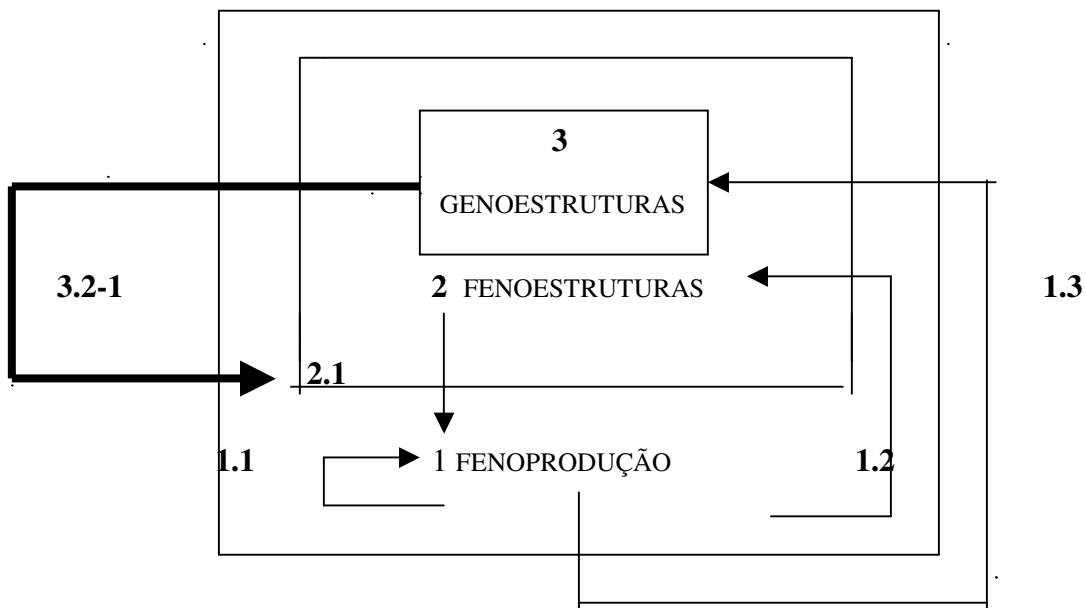
Plano de Acumulações: fenoestrutura – denominação dada por Matus (1997) para definir as acumulações sociais que geram ou condicionam os fluxos de produção e que diferencia cada jogador). Diz respeito à correlação de forças entre os atores sociais em situação, de acordo com os recursos de poder detido por cada um. Os jogadores podem ser ou possuem capacidades acumuladas e se relacionam com outras fenoestruturas.

Plano do Fluxo de Produção (Social) – Corresponde às jogadas: o que se faz, o que se produz; são os efeitos e resultados. Terão sempre uma dimensão econômico-social; uma dimensão ideológico-cultural; uma dimensão cognitiva; uma dimensão jurídico-legal e uma dimensão ecológico-social.

Matus (1997) salienta que esse processo de produção social conjuga muitos atores que não obedecem à mesma ordem, sendo um jogo competitivo entre desiguais, sujeito a regras que, por serem historicamente cumulativas, ao mesmo tempo em que impedem o caos do processo, regulam vantagens adquiridas por uns em detrimento de outros. Este autor compara esse processo conflitivo da produção social a um jogo desportivo, apesar de também haver entre ambos enormes diferenças. As regras fundantes de um jogo desportivo são equivalentes às do jogo social. Em cada momento de seu desenvolvimento, há uma realidade mutável, e cada nova realidade é uma modificação anterior. Os recursos de que dispõem os jogadores aumentam, diminuem ou mudam de qualidade conforme seus acertos. Os jogadores, em competição pela vitória, desempenham papéis similares aos dos atores sociais. Estes aproveitam seus recursos disponíveis para fazer jogadas equivalentes, sob vários critérios, as ações econômicas, culturais, científicas e políticas no processo de produção social.

Artmann (1993) explora os fenômenos da produção social apregoados por Matus e descreve a dinâmica do processo da produção social. Esta autora coloca que Matus compara a produção social a um jogo para facilitar a sua compreensão. Ressalta que não é um jogo com regras fechadas como um sistema, mas sim um jogo conflitivo e criativo que possui regras e certas jogadas que podem ter conseqüências previsíveis, no entanto, é muito difícil ou impossível prever as próprias jogadas, pois elas respondem a estratégias dos jogadores. Explica esta autora o processo da produção social através do exemplo que ela chama de “o jogo do monopólio” conforme a seguir: 1) a genoestrutura como sendo o espaço onde são definidas as regras prévias do jogo e a sua prática, bem como definem quem são os jogadores, o número permitido e suas capacidades de produção no jogo, ou seja, os movimentos e jogadas possíveis. As genoestruturas que proíbem, permitem, inibem e estimulam as ações possíveis; 2) a fenoestrutura que é o espaço onde os jogadores são e ao mesmo tempo têm capacidades de produções acumuladas, sendo, as fenoestruturas humanas possuidoras de outras fenoestruturas. As jogadas permitem acumular ou desacumular ativos econômicos e que, portanto, se fenoestruturam como acumulações econômicas, como relações de poder ou relações de força e destreza entre os jogadores e; 3) a fenoprodução é o espaço de todo e qualquer fato, seja econômico, político ou social, ou qualquer bem ou serviço produzido.

A autora explicita, para uma melhor compreensão, diversas e importantes relações entre os três planos através de um gráfico, conforme veremos adiante:



Fonte: Dissertação de Mestrado - O planejamento Estratégico Situacional: A trilogia Matusiana e uma proposta para o nível local de saúde pag. 21, 1993 – Elizabeth Artmann – DAPS/Ensp – Gráfico nº 3.

- A) As relações 1.1 ou fenomênicas se dão entre os distintos fatos sociais, políticos e econômicos. Deste tipo são as relações que ligam, por exemplo, uma greve numa fábrica de tecidos com a paralisação de uma empresa. Outro exemplo dado por outro autor é a diminuição na produção de cirurgias em decorrência de menor produção de roupa esterilizada para uso cirúrgico num hospital (Barbosa 1995).
- B) As relações 1.2, ou de fenoestruturação expressam o processo pelo qual alguns fatos se acumulam enquanto capacidade de produção social. Por exemplo, a diminuição do salário médico, levando ao abandono das unidades de saúde de algumas áreas, gerando, conclusivamente, uma diminuição da estrutura da oferta (desacúmulo). Outro exemplo dado por Barbosa (1995) é a maior produção de artigos indexados por uma unidade de pesquisa, pela qual fortalece a unidade na estrutura de poder organizacional (acumulação).

- C) As relações 2.1 são chamadas de “condicionamento”, já que, dadas certas fenoestruturas fica definido ou condicionado o espaço de possibilidades de produção social. No campo econômico, Artmann exemplifica com o capital físico acumulado em uma indústria que define o espaço de possibilidades de produção de bens. E no caso da saúde, o sistema de financiamento é que condiciona as possibilidades da prestação maior ou menor de serviços de saúde, se dando, assim, no campo das acumulações políticas e culturais. Outro exemplo, de outro autor (Barbosa 1995) pode ser a legislação federal sobre as compras que limita a capacidade de poder (acumulação) do hospital, que por sua vez condiciona suas ações neste campo.
- D) As relações 1.3 são chamadas de genoestruturação que expressam condicionamento das acumulações sobre a genoestrutura conformando ou alterando as regras genoestruturais. Um exemplo é quando a direção do hospital consegue aprovação de um projeto que confere autonomia de gestão à sua unidade, sendo importante ressaltar, que neste caso, deve ter havido em concomitância, relações de fenoeestruturação - ações produzidas pela direção que a fortaleceram – acumulação de poder (Barbosa 1995). Percebemos que essa é uma relação que condiciona uma mudança organizacional, seja na forma de gestão, das formas de poder da organização ou das suas estruturas organizacionais. Podemos dar como exemplo, no âmbito da Ensp, uma deliberação do Conselho Deliberativo (que congrega os representantes eleitos da organização) que altera o formato político-decisório da Ensp, a forma de gestão ou alteração de estrutura.
- E) As relações 3.2.1 ou de “determinação” significam que as regras genoestruturais determinam a variedade possível dos fenômenos políticos, econômicos e sociais. Conforme sejam as regras básicas existentes e suas particularidades, existirão certos fatos e relações. Artmann (1993) salienta que não devemos esquecer que tais regras foram socialmente produzidas e que podem ser mudadas através das fenoestruturas (acumulações de poder e acumulações de conhecimento permeadas pela vontade de seus diversos atores). E definem, portanto, o que, em última instância, é impossível acontecer enquanto se mantêm em vigência as regras. Podemos citar como exemplo

o movimento das “Diretas Já” que visou estabelecer uma emenda constitucional que permitisse que o eleitor brasileiro elegeisse diretamente o Presidente da República.

Barbosa (1995) destaca que são as relações entre os fatos ou fluxos de produção, fenoestruturação ou acumulações e genoestruturas que expressam o processo de produção e reprodução social, em nível da sociedade concreta como um todo, ou em sistemas sociais mais particulares, como podemos citar, num exemplo mais recortado, a Ensp no contexto social, organizacional e político da Fiocruz.

Abordamos nesse momento os componentes básicos das regras do jogo do sistema organizacional definidos por Matus, que servem para explicar a performance organizacional e que estão agrupadas nas regras de direcionalidade, da departamentalização, da governabilidade e da responsabilidade. Além de analisarmos como elas impactam o plano das acumulações (fenoestruturas humanas), que representam as capacidades acumuladas num sistema social. Ao nosso ver, é o espaço cujas causas essenciais dos problemas do fluxo de produção ocorrem e podem ser modificadas a partir da elaboração de estratégias e táticas que levem em conta o que é possível modificar e os limites que há neles. Matus afirma (1997) que não poderemos analisar bem o problema se não distinguirmos entre fluxos de produção ou fatos imediatos, fenoestruturas ou acumulações e genoestruturas ou regras. Tampouco poderemos resolver os problemas se errarmos ao identificar os planos e as suas causas. Conclui este autor, neste tocante, que uma coisa é atuar conscientemente no plano simples dos fluxos de produção, por não termos forças para modificar as fenoestruturas; outra coisa é atuar no mesmo plano por não compreendermos claramente o problema, além do que, não é possível resolver os problemas se a análise dos mesmos for monopolizada e centralizadas.

Destacamos as regras da responsabilidade, já que são as mais condicionantes em relação às demais, determinando, em última instância, a qualidade do sistema de gestão e que, por conseqüência, são as regras que também irão condicionar os três componentes chaves no plano das acumulações, do sistema de gestão idealizado por Matus e por ele denominado Triângulo de Ferro.

Abaixo colocamos as quatro regras do jogo do sistema organizacional de forma a explicitar as funções que elas cumprem:

- **Direcionalidade** - Essa regra diz respeito à missão da macroorganização, às funções que deve cumprir para dar resposta e satisfazer as necessidades sociais, atuais ou potenciais. Matus (1997) recorda que embora qualquer organização nasça para satisfazer uma demanda social externa, não é pouco freqüente que elas envelheçam servindo a si mesmas, relegando a um segundo plano sua missão principal. Pode-se conceber as organizações, com base nesta regra, como adequadas ou inadequadas (em dois tipos ideais), dependendo dela satisfazer ou não àquela demanda. ... essas regras definem precisamente a correspondência formal entre compromissos de oferta de ação institucional e as necessidades e demandas do sistema social em uma situação concreta (Matus 1997:342-343).
- **Departmentalização** - Essa regra equivale à forma organizacional que a organização toma para melhor desempenhar suas funções e garantir a consecução de sua missão. Assim, constituem-se as várias estruturas organizativas no interior da macroorganização. Estas regras definem correspondência entre as estruturas e a missão organizacional, e classificam a organização como redundante ou anti-redundante, de acordo com a sua capacidade de dar resposta às demandas do jogo, de acordo com a missão (Matus, 1997).
- **Governabilidade** - Essa regra exprime-se na forma de distribuição das capacidades de tomar decisão pelo interior da organização, o que está intimamente relacionado com a distribuição do poder. Estas regras definem o grau de centralização ou descentralização do sistema macroorganizacional. Matus ressalta os malefícios resultantes da centralização do poder, que acarretam ineficácia e ineficiência.

O poder de decisão concentrado mata a criatividade e a capacidade de resposta oportuna do sistema ante as mudanças da realidade e as oportunidades, e enfatiza as relações hierárquicas de dependência, ao passo que a distribuição de poder enfatiza as relações de coordenação. A governabilidade concentrada acumula na cúpula

inumeráveis problemas de baixo valor nesse nível, mas de alto valor de base (Matus, 1996:342).

- **Responsabilidade** – Essa regra tem centralidade na abordagem matusiana, é destacada, invariavelmente, por todos os autores que discutem sua obra. Ela estabelece a distribuição de responsabilidades e/ou compromissos pelo interior da organização e, principalmente, a forma pela qual é exigido o cumprimento dos compromissos assumidos. Define a organização como de alta ou baixa responsabilidade. Embora todas as regras sejam independentes, para Matus esta última é a que apresenta maior determinação sobre as demais. Os princípios da responsabilidade e criatividade expressam isso. Somente há planejamento em organização onde predominem regras de alta responsabilidade. O autor afirma que se pode falar em uma organização de alta responsabilidade quando ninguém está isento de pedir ou prestar contas sobre seu desempenho. Para Matus a responsabilidade obriga a criatividade e esta obriga a descentralização (Matus 1997).

A partir das regras mencionadas (normas de fato e normas formais), a organização constitui suas acumulações (capacidade instalada de produção, sistemas organizativos, método de trabalhos, conhecimentos e tecnologias), ou seja, elementos condicionantes de sua capacidade e da qualidade do jogo e que, como consequência, gera um determinado fluxo de produção (atos de fala e de comunicação, operações, produtos organizacionais etc.). As regras de direcionalidade articulam um sistema de agenda do dirigente; as regras de departamentalização e de governabilidade um sistema de gerência de operações e; as regras de responsabilidade um sistema de cobrança e de prestação de contas por desempenho. Estes três sistemas compõem o Sistema de Direção Estratégica da Teoria Macroorganizacional do PES (Matus 1997).

Analisando as dimensões das regras do sistema organizacional de Matus, podemos dizer a qualidade de um sistema de planejamento depende efetivamente da qualidade das regras organizacionais. Segundo Matus (1997), o sistema de planejamento não pode ser melhor do que permitem as regras de governabilidade e de responsabilidade do jogo

organizacional. Quando predominam o centralismo extremo e a irresponsabilidade na organização, é necessário mudar ou reformar as regras de responsabilidade, governabilidade e departamentalização do jogo organizacional para elevar a qualidade da gestão. Essas três regras determinam o grau de descentralização e de responsabilidade de uma organização. Trazemos um exemplo de como as regras podem se expressar no caso da Ensp. O Diretor da Unidade identifica uma ação dentro do Plano Pluri Anual (PPA) do Governo Federal (formação de conselheiros do SUS para o fortalecimento do controle social), a qual faz parte da missão da Ensp, e assume junto ao Governo e à Presidência da Fiocruz esse compromisso. Num pacto interno, acorda com as coordenações e departamentos que incorporem esse objetivo estratégico na formulação dos seus PEF para formação de 3000 conselheiros por ano durante cinco anos. A estrutura departamentalizada da Ensp, o grau de descentralização de poder e a autonomia que permeia uma organização profissional permitem a delegação e o compartilhamento de responsabilidades. As regras de responsabilidade se expressam no compromisso social assumido no interior da organização, as regras de governabilidade no Diretor saber equilibrar a distribuição de poder e definir o grau de descentralização e centralização do sistema organizacional e; nas regras de departamentalização que define a correspondência entre as estruturas e a missão organizacional e a sua capacidade de dar respostas, de forma eficiente e eficaz, às demandas sociais que surgem.

Podemos dizer que essas regras estão mais ou menos expressas em qualquer estrutura organizacional, embora de natureza distintas, condicionam-se mutuamente, aludindo à complexidade do processo de governar. Essas regras bem articuladas tendem a dar uma maior capacidade de governo ao gestor, ou seja, a governabilidade aumenta conforme a capacidade de governo, e esta diz respeito à relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governar.

As formas com que essas regras se apresentam historicamente (Matus 1997) denotam uma deficiência estrutural e que repercute numa baixa governabilidade da gestão e conseqüentemente no sistema de planejamento, trazendo baixa qualidade ao desempenho organizacional. As regras do jogo macroorganizacional não possuem pesos iguais na determinação das práticas de trabalho e ressaltamos o domínio das regras da responsabilidade sobre as outras. Matus alerta, que nas circunstâncias de baixa

responsabilidade, o planejamento é supérfluo, o governante é governado pelas circunstâncias e a qualidade da gestão pública é necessariamente medíocre. Apesar da *expertise* e da vontade do governante, se ele não compreender as regras do jogo, tente ele governar de acordo com elas, ou tente modernizar o aparelho organizacional, não terá sucesso. Em ambos os casos o governante tende a fracassar por causa da baixa responsabilidade.

Fica aqui uma reflexão para a discussão se as qualidades das regras do sistema organizacional da Ensp estão funcionando em nível satisfatório e em que contexto. Caso se verifique alguma deficiência que impacte na qualidade do funcionamento das regras, precisamos identificar como elas estão impactando as capacidades cumulativas e, conseqüentemente, o fluxo de produção para que possamos propor mudanças e/ou ajustes para o fortalecimento do Triângulo de Ferro visando um melhor desempenho institucional.

Destaca-se na proposta de Matus a riqueza do momento tático operacional do PES e a Teoria das Macroorganizações que fundamenta um Sistema de Direção Estratégica, expresso em um Triângulo de Ferro formado por três subsistemas chaves de uma estrutura de gestão: **Sistema de Petição e Prestação de Contas por Resultado, Sistema de Gerência por Operações e Sistema de Conformação da Agenda do Dirigente.**

Sistema de Configuração da Agenda do Dirigente – A agenda do dirigente administra dois dos recursos mais críticos: tempo e foco de atenção, e é aqui que se gera o Menu Diário de Decisões (MDD). Segundo Matus, os dirigentes gastariam muito tempo com atividades que não são tão importantes para a consecução da missão, acumulando em sua agenda problemas de baixo valor neste nível, mas de alto valor nos níveis inferiores. Por isso a agenda do dirigente deve focar as questões importantes e estar sempre apoiada pelo plano. Caso contrário, prevalecem a improvisação e a centralização. Matus (1997) reza que, devido às variadas pressões que o dirigente sofre em sua gestão, existiria uma tendência da sua parte a esquecer o planejamento, tendo em vista que precisa, em boa parte do tempo, dar respostas imediatas sobre problemas que não são bem conhecidos. Aqueles que estão ao redor do dirigente desempenham papel importante na racionalização do tempo. Para Matus, não basta a presença de uma assessoria especializada, é necessária uma

unidade de processamento tecnopolítico. Esta desempenharia as seguintes funções: trabalhar como um filtro de qualidade para os problemas que ascendem a organização, mediando os extremos do politicismo e do tecnocratismo, defendendo os casos importantes em detrimento dos urgentes.

Sistema de Petição de Prestação de Contas – Este sistema é, segundo o próprio Matus, a chave do Triângulo de Ferro. Tem por objetivo tornar efetiva a responsabilidade de todos no interior da organização sobre os compromissos declarados ou assumidos no plano. Retomando o princípio da responsabilidade e criatividade, que diz que uma instituição está sujeita a regras de alta responsabilidade se nela ninguém está isento de pedir e prestar conta de forma sistemática sobre seu desempenho real em relação aos compromissos assumidos, o que pressupõe a plena participação de todos na definição deste processo de adoção de compromissos. Nessa abordagem o sistema de Petição de Prestação de Contas é a base para um sistema de planejamento e gestão estratégica proposto por esta pesquisa. A transparência das informações e a responsabilidade com o plano assumido é que embasa uma gestão com enfoque estratégico.

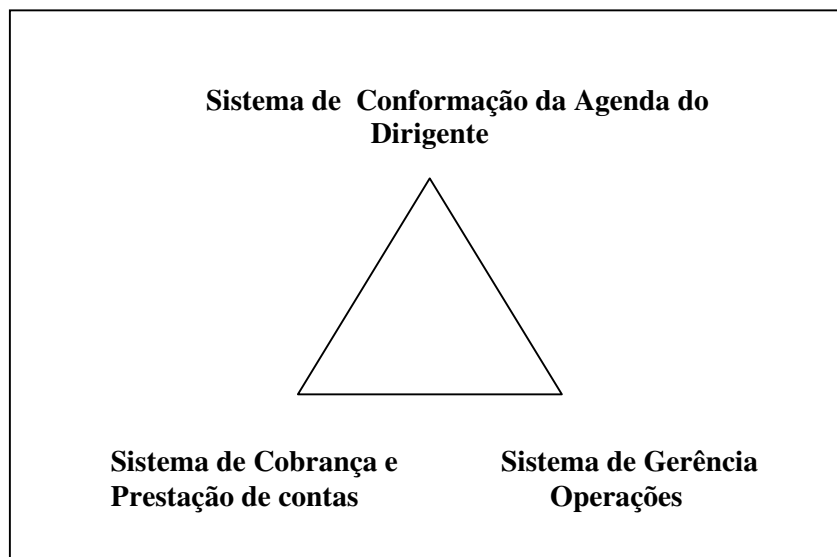
A adoção de compromissos e a necessidade de se prestar contas sobre os mesmos abre espaço, segundo a concepção da Teoria Macroorganizacional, para o planejamento criativo, ou seja, opera como indutor de demanda por planejamento. Portanto, há nesta concepção uma relação direta entre responsabilidade e planejamento, que são explorados como objeto de estudo desta pesquisa. O propósito maior desse sistema é definir e fazer efetiva a responsabilidade entre todos os membros de uma organização, seja o dirigente maior ou qualquer outro de seus funcionários. Mais uma vez os compromissos estão relacionados às negociações expressas através de palavras (pactos e ajustes mútuos entre atores que possuem governabilidade sobre o tema) e devem ser validados com o seu cumprimento ou com apuração criteriosa sobre eventuais causas de seu não cumprimento (Barbosa 1995). Afirma este autor, que se baseia na literatura de Matus, que a eficácia desse sistema está assentada no seu caráter público e sistemático e que deve se referir a compromissos concretos, possíveis de serem mensurados, incluindo resultados de operações, eficiência e eficácia que devem ter uma dimensão individual e outra institucional, que ele denomina como coletivo de trabalho. Assevera ainda a necessidade

de se acoplar esse sistema a um sistema de premiações e punições onde todos os profissionais, dirigentes ou não, responsáveis por pedir contas, também devem prestar contas.

Verificamos que o pensamento de Barbosa (1995) enseja que o sistema pode refletir numa alta ou baixa responsabilidade e que se cria a demanda de planejamento, porém, não há demanda de planejamento se não houver demanda de avaliação. Em um sistema de baixa responsabilidade não há demanda de avaliação. No Triângulo de Ferro o sistema de cobrança e prestação de contas por resultado condiciona o predomínio da responsabilidade sobre a irresponsabilidade.

Sistema de Gerência por Operações – Este sistema apresenta e discute questões relacionadas a gestão pública por objetivos. Porém, dá uma conotação particular de uma administração por operações, articulada aos módulos de planejamento e de orçamento por programas (Matus 2000). Neste sistema, Matus dá ênfase à questão da criatividade, propondo um modelo de gerência que permita que todos os níveis trabalhem com problemas que tenham alto valor, para que os mesmos não tenham um tratamento rotineiro e, portanto, ineficaz. Matus (1997) sentencia “*Sem descentralização também não é possível a gerência criativa*”. Considera-se, portanto, o princípio da descentralização que seria composto de um sistema de competências internas, um sistema de regulação e alocação de recursos por módulo de planejamento, em oposição aos orçamentos tradicionais; por sistemas de coordenação e de informação e pelos conjuntos das práticas de planejamento utilizadas.

Figura 2 – Triângulo de Ferro da Teoria Macroorganizacional



Fonte: Matus C. Adeus Senhor Presidente. Governantes e Governados. São Paulo: Fundap, 1997

Apresentamos abaixo um exemplo do funcionamento do Triângulo de Ferro contextualizando a Direção da Escola em relação à sua estrutura interna, a qual é predominantemente departamentalizada, o que não chega a ser um problema, mas a sua forma de atuação dentro da estrutura (funcional e disciplinar) sim.

O sistema de cobrança e de prestação de contas por resultados condiciona que o Diretor da Ensp monitore e solicite, sistematicamente, prestação de contas por resultado de seus departamentos e centros; isto gera a demanda de planejamento sistemático pelos seus órgãos executivos (coordenações). Esse sistema de cobrança e prestação de contas por desempenho gera a exigência de um sistema para configurar a agenda do dirigente (Diretor da Ensp), de modo a deixar espaço para os problemas importantes, condicionando-o a pedir contas aos seus coordenadores e chefes de departamentos e centros. A pressão pelo que é importante e a avaliação em cadeia até a base gera uma demanda de planejamento estratégico e operacional em todos os níveis. O planejamento estratégico e operacional gera uma tensão reflexiva e abre a oportunidade para a gerência por operações, gerência por objetivos ou gerência de qualidade total, como processo criativo. A gerência por operações cria a possibilidade prática para o planejamento descentralizado e a partir da base. O

planejamento operacional na base torna possível a prestação de contas por problemas e resultados. Sem um sistema de monitoramento não é possível cobrar e prestar contas, mas o próprio sistema de monitoramento obriga a melhorar a qualidade do plano e permite a retificação oportuna. A prática da cobrança de contas por resultados motiva uma melhor qualidade da agenda, do planejamento e da gerência das coordenações, departamentos e centros. Matus (1997) afirma que esse circuito reproduz-se em todos os níveis (central diretivo, central operacional médio, central operacional de base, descentralizado diretivo, médio e operacional) do aparelho organizacional e que, num jogo organizacional no qual os sistemas são primários e assistemáticos, não há demanda de planejamento; existe apenas a necessidade do mesmo. Na exposição abaixo podemos perceber a importância dos princípios da responsabilidade, pois estes determinam as características do Triângulo de Ferro do sistema de Direção.

Na realidade, os dirigentes políticos, ante a ausência de um sistema exigente de responsabilidade, podem praticar um estilo medíocre e rotineiro de fazer política, o que não os induz a dar valor ao planejamento. Por seu lado, os planejadores tradicionais podem praticar métodos tecnocráticos, medíocres e impotentes, pois sua função é ritual (Matus 1997:354).

As características de organização profissional e complexa como a Ensp, já exploradas no início deste capítulo, dentro de uma organização de características inovadora e diversificada como a Fiocruz, demanda uma forma singular de gestão. E, dentre outras coisas, consiste em aliar convergência de interesses, ajustes mútuos entre pares e diálogo organizacional que ensejam num planejamento comunicativo. Abordaremos posteriormente os conceitos dos autores Artmann e Rivera que contribuem para compreendermos essa vertente do planejamento comunicativo.

A essência do processo de planejamento enseja num pacto político-social entre os atores e requer diálogo organizacional, cujas regras de responsabilidade podem ser vistas como eixo condutor do sucesso. Artmann e Rivera (2003) assumem o planejamento

comunicativo como meio de construção de organizações comunicantes, e reforçam essa perspectiva nas organizações profissionais quando colocam que a complexidade do trabalho nessas organizações, a impossibilidade relativa de uma padronização mecanicista e a intensa distribuição de poder sugere, junto com outras características, um modelo de gestão negociado, de ajustamento mútuo e comunicativo. Enfocam que, provavelmente, o grande mérito do planejamento estratégico tenha sido trazer à tona a necessidade do diálogo, embora este planejamento não tenha colocado de forma transparente essa perspectiva. Falar em planejamento comunicativo corresponde a uma interpretação do planejamento estratégico matusiano como a possibilidade de uma problematização coletiva, capaz de articular sujeitos sociais, como a possibilidade de incorporação de um raciocínio sobre a governabilidade de situações de compartilhamento e dispersão do poder que enfatiza a negociação política.

Artmann e Rivera (2003) assumem o planejamento comunicativo como meio de construção de organizações dialógicas, sendo um aspecto fundamental deste enfoque a busca de integração, da possibilidade de um projeto solidário, entendido como desafio gerencial permanente. Nesta perspectiva, a escolha dos métodos de desenho ou de análise se subordina a esse objetivo próprio ao campo da gestão. Ressaltam ainda, que não há nenhuma pretensão da aplicação de uma exclusividade metodológica, deixando a critério da gestão a definição e a utilização de vários métodos que criem a possibilidade de fluxos de comunicação ampliada e de negociação de compromissos, no entanto, qualquer método que seja escolhido deve passar por um confronto com a diversidade.

Essa diversidade colocada por esses autores é entendida por nós como o cerne do ato de planejar como relação interativa através da adoção da negociação cooperativa como meio estratégico possível e valorização da explicação do outro como parâmetro de crítica da nossa. Portanto, é o espaço onde ocorrem os ajustes mútuos entre os pares, com esforço para levar a convergência de interesses e estabelecer responsabilidades compartilhadas. Fica aqui a reflexão que o Conselho Deliberativo da Ensp e outras instâncias deliberativas da Fiocruz (CD da Fiocruz, Congresso Interno, Câmaras Técnicas, Assembléias de Unidades etc.) são os espaços onde acontecem os ajustes mútuos e a convergência ou não

de interesses necessários para o estabelecimento de um planejamento estratégico corporativo.

III.3 - Cultura Organizacional

Para Matus (1997), é a cultura organizacional a determinante das práticas de trabalho. As formas organizacionais, embora também condicionem as práticas, têm uma capacidade muito menor de influência que as estruturas mentais. Seu princípio de subordinação da forma organizacional às práticas de trabalho é assim enunciado:

A organização real impõe-se à organização formal, porque a primeira apóia-se em práticas de trabalho arraigadas. Se quisermos reformar uma organização, não devemos começar pelas conseqüências, já que em toda organização vigora o seguinte processo causal: Estruturas Mentais > Práticas de Trabalho > Estruturas Organizacionais (Matus 1997:361).

Nessa relação causal, Matus afirma que também podem ocorrer as relações inversas, mas elas são mais fracas a curto prazo, embora possam tornar-se muito fortes a longo prazo. Por isso é mais difícil reformar uma organização velha, mas, ainda assim, isso só é possível pela modificação das estruturas mentais para mudar as práticas de trabalho. As estruturas mentais podem ser modificadas por meio de teorias e treinamento. As práticas de trabalho podem ser modificadas com métodos e sistemas devidamente fundamentados em treinamento. E as formas organizacionais podem ser modificadas por meio de decisões formais. No entanto, as decisões formais geralmente são ineficazes para modificar as estruturas mentais, que envolvem na cultura organizacional os hábitos, os símbolos, mitos, valores, as crenças coletivas etc. (Matus 1997).

Para Motta (2001), existem valores, hábitos e crenças individuais que não fazem parte da programação coletiva e, portanto, não compõem a cultura organizacional, pois ele entende que, ao contrário da perspectiva humanística, o modelo cultural preocupa-se mais

com o coletivamente compartilhado e menos com atitudes e comportamentos individuais. A programação coletiva nasce de imposições internas em decorrência do processo de adaptação da organização ao seu ambiente. Por isso, parte da cultura organizacional constitui-se por assimilação da cultura externa, e outra parte por contradição de valores externos como defesas contra competições ou agressões. Em princípio, a cultura revela a identidade de uma organização e suas formas habituais de agir – indica aos novos como se adaptarem à vida organizacional.

Numa visão cultural, para mudar uma organização é necessário substituir a programação coletiva na busca de um novo sentido de identidade. Vê-se a mudança como um empreendimento coletivo através da mobilização das pessoas para alterar seus valores, crenças, hábitos, ritos, mitos, símbolos, linguagem e interesses comuns. Como o objetivo da mudança é internalizar novos valores, considera-se o treinamento um instrumento importante desse processo de socialização (Motta 2001). Adverte este autor para a cautela na aplicação do conceito de cultura à mudança organizacional, pois, tornou-se lugar-comum culpar a cultura pelas ineficiências administrativas, ou mesmo pelos fracassos na mudança. Antes de admitir deficiências em seus modelos técnicos ou nas inabilidades gerenciais, os gestores e consultores isentam-se de responsabilidade simplesmente por culparem a cultura da organização onde atuam. A amplitude do conceito facilita explicações genéricas sem a menção de fatores específicos ou identificáveis por categoria não-culturais de análise.

Rivera (2003), aborda um novo paradigma organizacional que tem como hipótese básica a reflexão de que, para além das metodologias racionalistas de gestão (planejamento estratégico e gestão pela qualidade), que não é negada pelo autor, cresce a relevância da compreensão de fatores como a cultura, a negociação e a liderança, consideradas alicerces de uma nova forma de condução baseada na escuta ou ausculta organizacional. Esse novo paradigma está baseado no princípio da simplicidade das estruturas organizacionais, implicando uma relativização da importância das estruturas e dos procedimentos como fatores integradores; no princípio da autonomia das pessoas e das unidades de modo a facilitar a criatividade e o enfrentamento de problemas; e, no princípio do governo da cultura. Segundo esses princípios, a organização deixaria de ser regida predominantemente

pelas regras de procedimento e/ou pelas ordens hierárquicas, devendo buscar um mínimo de restrições indispensáveis à coordenação de esforços na cultura que todo grupo humano com uma comunidade de objetivos segrega. A gerência participativa, as práticas de delegação e de descentralização, a informalização das estruturas, passam a ser o eixo do novo estilo de gerenciamento. A profissionalização ou desafio de estruturação da organização a partir do conhecimento, passa a ser mais importante do que as estruturas e procedimentos.

Rivera (2003) faz referência a outros autores que adotam a metáfora do jogo social para caracterizar as organizações, as quais se nutrem reciprocamente e contribui para uma noção mais integradora do conceito geral de cultura. Segundo esta perspectiva, as organizações são reguladas sistemicamente por regras fáticas e/ou legais, observadas por todos os atores organizacionais. Estes produzem jogadas ou desenvolvem estratégias particulares, em função de interesses parciais, sem, no entanto, alterar ou sobrepujar a moldura das regras gerais (pelo menos, nos tempos curtos). O autor, referenciando Matus (1994), coloca que a sua aplicação da teoria da produção social ao campo organizacional estabelece que as organizações têm regras, acumulações e fluxos de produção social. Sendo que as regras do sistema determinam, em última instância, o poder dos atores, isto é, suas acumulações de recursos organizacionais e de produção técnica, as quais determinam a variedade possível de produtos e ações. Quanto às regras no campo organizacional, destacam-se três inter-relacionadas: a direcionalidade ou a missão, a governabilidade ou o grau de centralização/descentralização e a responsabilidade ou o nível da prestação de contas.

O condicionamento do jogo organizacional é mais forte que a vontade e a qualidade do dirigente. Por isso, dirigentes bem-qualificados podem fracassar em um jogo com regras de baixa responsabilidade. Em compensação, dirigentes medíocres podem ter êxito relativo em um jogo macroorganizacional de alta responsabilidade. Por isso o estadista começa pelo questionamento das regras do jogo organizacional em que deverá atuar. Quando predomina uma baixa responsabilidade, o dirigente não é cobrado e não sente necessidade de um planejamento estratégico de seus problemas e compromissos fundamentais. Assim, sua agenda é improvisada, irracional, acumulando todo o tipo de problemas, de alto e baixo

valor relativo. O dirigente tende a concentrar problemas e decisões, e o tipo de gestão pertinente é o tradicional, em que não há preocupação com os produtos e resultados finais da organização em relação à sua ambiência externa. A dinâmica inversa operaria em organizações de alta responsabilidade. A gestão por objetivos finais e o planejamento estratégico surgiriam como resultado da cobrança do controle social (Rivera 2003). Discorre ainda este autor que a mudança da qualidade das acumulações organizativas, implica alterar tendencialmente as regra do jogo organizacional, no tocante, principalmente, à responsabilidade, sendo este um dos principais desafios da administração pública latino-americana.

Percebemos que este autor (Rivera 2003) evidencia a importância da premissa cultural e social sobre os conceitos de modernização, eficiência, produtividade e qualidade, já que possuem valorações diversas. Por exemplo, a informatização, a automação e a robotização não se implantam por simples substituição de procedimentos técnicos, mas exigem uma nova concepção do ambiente de trabalho e de organização social e da produção. Essa mudança de paradigma está levando muitas organizações a considerarem como seu maior ativo os seus recursos humanos profissionalizados. A Fiocruz, e em particular a Ensp, tem em sua cultura e história a vertente do compromisso social e de lutas por melhores condições de vida. A valorização do ser humano como cidadão perante o Estado e a pesquisa social em saúde, que é uma de suas atividades, denotam a transferência de conhecimento científico na valorização da vida humana. Além do que, quando olhamos para dentro da organização e verificamos o modelo político-decisório de gestão participativa, evidenciamos que essa cultura é internalizada e permeia toda a organização.

Abordaremos adiante, sem a intenção de se aprofundar, a Gestão do Conhecimento (GC) em razão da importância deste tema para a pesquisa, uma vez que a organização em estudo (Ensp), dentro do contexto de uma organização de características inovadoras e detentora de grande potencial intelectual como a Fiocruz, trabalha na geração e na transferência do conhecimento técnico científico em saúde, o que leva seus pesquisadores, docentes e discentes a trabalharem na fronteira da criatividade para resolução dos problemas de saúde da população. Além do que, é de suma importância para as organizações, enfatizando principalmente as organizações profissionais, o gerenciamento

de seu capital intelectual, uma vez que, os ativos intangíveis, numa sociedade do conhecimento, são fatores determinantes do sucesso. Criar e compartilhar conhecimento, bem como sistematizá-lo para torná-lo disponível para tomada de decisão estratégica, torna-se essencial para impulsionar a inovação, sendo este o grande desafio da era do conhecimento. Este tema vem ganhando ênfase no contexto organizacional nessas últimas e recentes décadas.

O final do século XX culminou numa série de alterações de caráter político, econômico, social e tecnológico que mudaram a civilização. Efetivamente se pode falar em quarta era, impulsionada, sobretudo, pela tecnologia, particularmente a tecnologia da informação. Nessas últimas décadas vários acontecimentos contribuíram para o estabelecimento de um ambiente em que situações caóticas e mudanças súbitas passam a ser comuns e o número cada vez maior de escolhas concebíveis aumentam o nível de complexidade. Podemos destacar a globalização, a velocidade do desenvolvimento da tecnologia da informação e comunicação, a desregulamentação e fragmentação dos mercados, a difusão das fronteiras entre indústrias, a chegada de novos entrantes em mercados tradicionais e as mudanças significativas nas necessidades, expectativas e sonhos dos consumidores. Esses acontecimentos, conseqüentemente, trouxeram também mudanças na organização do trabalho. O agravamento do desemprego, em nível mundial, mostra que o fenômeno é menos ligado ao aumento da população que à aparição de novas tecnologias cada vez menos demandantes de mão-de-obra (Coelho 2003).

O papel do conhecimento na criação e sustentação de vantagens competitivas emergiu muito recentemente como tema de interesse da gestão organizacional em razão, em parte, de uma resposta à crescente intensidade da competição e à rápida evolução da tecnologia. Frente a mercados mais turbulentos e hostis, as organizações vêm buscando novos e seguros caminhos para o sucesso competitivo, voltando suas estratégias para as competências organizacionais. A habilidade de adquirir, assimilar, compartilhar e criar conhecimento constitui uma meta-competência organizacional, que confere um diferencial à organização em relação aos seus concorrentes.

Coelho (2003) salienta que, pela segunda vez na história, as máquinas substituem os homens e o crescimento econômico é cada vez menos criador de empregos. Em decorrência, o aprendizado contínuo passou a ser uma imposição para todos aqueles que estão no mercado de trabalho. Destaca ainda que, a atualização permanente em novas técnicas e metodologias é que garante a empregabilidade. Não basta apenas a experiência acumulada em anos de trabalho, pois o risco de desatualização é muito grande. O profissional necessita manter-se em constante reciclagem para acompanhar as mudanças e evoluções em sua área de atividade. Multiplicam-se, assim, os cursos de curta, média e longa duração, que procuram proporcionar capacitação em modernas técnicas gerenciais, tecnologia de informação, gestão da qualidade, entre outros.

Uma das dificuldades relacionadas à GC nas organizações está ligada à necessidade implícita de compartilhamento das informações, que implica em um processo de troca e de confiança entre as pessoas. A idéia de que a informação/conhecimento é poder, muitas vezes inibe o processo. É preciso ter em mente duas coisas: 1) a informação em uso é poder, sem uso, perde toda a sua força e poder e; 2) o conhecimento, ao contrário de outros bens, não é perdido nem diminuído quando compartilhado, ao contrário, na maioria das vezes, aumenta em valor e quantidade através do processo de troca (Coelho 2003).

Percebemos que o tema GC é de grande extensão, porém, podemos concluir que, quando falamos de conhecimento não devemos confundir-lo como um objeto, se o fosse, bastaríamos investir em alta tecnologia, em informática e em informação para que a organização obtivesse sucesso. Na verdade o conhecimento é um processo dinâmico, pessoal ou grupal e absolutamente distinto da informação, a qual, podemos dizer, que é uma mídia para a comunicação explícita. Portanto é uma faculdade humana e a meta e obrigação das organizações que atuam na GC é nutrir e motivar as pessoas a compartilharem a sua capacidade de agir. A GC se transforma em uma tarefa da organização inteira e passa a ser chamada por diversos especialistas da área como Estratégia Baseada no Conhecimento.

A inteligência competitiva, um dos pilares de uma gestão estratégica, é um campo que apresentou expressivo crescimento na última década e que encontra força no

desenvolvimento da competitividade necessária às organizações, na multiplicação das fontes de informação científica, técnicas, econômicas públicas, bem como das ameaças tecnológicas em potenciais. Coelho (2003) coloca que essa terminologia hoje é usada para descrever as novas áreas e disciplinas que estão relacionadas aos sistemas de apoio à tomada de decisão e à administração estratégica. Para esta autora, em alguns pontos, a GC se confunde com estes sistemas, no entanto, destaca que trata-se de área complementar e que os sistemas de inteligência podem e devem utilizá-la para atingir seus objetivos.

A inteligência competitiva também pode ser conceituada como o conhecimento sobre o ambiente externo da organização aplicado a processos de tomada decisão nos níveis estratégicos e táticos, tendo em vista a consecução dos objetivos da organização e a criação de vantagens competitivas sustentáveis incorporando os conceitos de sistema e de processo no contexto. Esse conceito define a inteligência competitiva como um processo sistemático de coleta, gestão, análise e disseminação da informação sobre os ambientes competitivos, concorrencial e organizacional, visando subsidiar o processo decisório e atingir as metas estratégicas da organização, tendo em vista a geração ou sustentação de vantagens competitivas. Coelho (2003) define a GC como algo macro na organização, estando a inteligência competitiva inserida nesse contexto. Conceituam a GC como um conjunto de técnicas e ferramentas que permitem identificar, analisar e administrar, de forma estratégica e sistêmica, o ativo intelectual da organização e seus processos associados, aliados à utilização de tecnologias de informação, para que a empresa possa se tornar mais flexível, ágil e adaptável.

Quando analisamos a Ensp no contexto da GC, percebemos avanços alcançados e muito ainda para se avançar. A geração e disseminação de conhecimentos técnicos e científicos são a sua marca (periódico científico, revistas técnicas sobre a saúde coletiva, Centro de Documentação em Saúde e alunos formados em nível de *strictu e latu sensu*), no entanto, quando verificamos a gestão da produção do seu capital intelectual (produções técnica e científicas de seus pesquisadores e professores relacionadas à sua missão, além de outras) para um posicionamento estratégico intra e inter-institucional, constatamos uma deficiência de sistemas gerenciais e acadêmicos que integrem a instituição com um todo. Embora, verificamos em vias de implementação os sistemas Fiolattes (banco de dados de

produção acadêmica interligando a Fiocruz ao Conselho Nacional de Pesquisa – CNPq) e o Sistema de Gerenciamento Acadêmico - SIGA (banco de dados interno da Fiocruz de todos os cursos *strictu e latu sensu*), não vislumbramos um sistema gestor que integre a produção acadêmica da Ensp e que acompanhe, mensure e avalie os resultados individuais e institucionais visando dar apoio a uma gestão estratégica. Além do que, evidenciamos que o compartilhamento das informações ainda é o principal obstáculo e desafio para o gestor implementar efetivamente um sistema de informações gerenciais, sendo um traço cultural de uma organização de característica profissional. Quanto às vantagens competitivas da Ensp, conquistadas através do seu pioneirismo (introdução dos primeiros cursos *strictu e latu sensu* em saúde pública no país, a criação da EGS e a criação dos mestrados profissionalizantes) e os conhecimentos acumulados ao longo dos anos, fizeram dela referência na área de saúde coletiva. No entanto, podemos identificar diversos entrantes nesse segmento que podem ou já modificaram o status atual, principalmente quando olhamos para as universidades do nosso país. Novamente, identificamos a necessidade de adoção de uma gestão estratégica que leve em consideração a GC e a inteligência competitiva para um posicionamento estratégico interno e externo à organização, bem como para o estabelecimento de diretrizes sustentáveis das vantagens competitivas.

IV – Considerações Éticas

Será entregue aos atores que serão entrevistados, um termo de consentimento (anexo II) onde consta o compromisso em assegurar o sigilo quanto a identificação dos participantes e o conteúdo das respostas. Para isto, serão utilizados números nos questionários apenas para identificar a qualificação profissional. Dessa forma os entrevistados se sentirão livres para optar pela participação ou não das entrevistas.

O presente projeto considera os quatros referenciais básicos da ética, expressos na resolução número 196/96 do conselho Nacional de Saúde: autonomia, não maleficiência, beneficência e justiça.

Assumimos o compromisso de que os dados e informações coletados serão utilizados unicamente no âmbito da pesquisa e divulgados, após consentimento dos entrevistados com garantia do sigilo necessário à suas identidades, através de relatórios ou artigos científicos de responsabilidade do pesquisador envolvido, exclusivamente no intuito de contribuir para o debate e avanço do conhecimento/operacionalização das questões alvo desta investigação.

Considerando-se as especificidades do projeto e o compromisso aqui expresso, podemos afirmar que os riscos gerados são bastantes reduzidos. Já os benefícios em termos de geração de conhecimentos para entender e analisar os problemas relacionados aos limites e desafios a serem superados para o aperfeiçoamento do sistema de planejamento da Ensp visando a adoção de uma gestão estratégica.

V- Metodologia

Para atingir os objetivos propostos no presente trabalho, foi feita uma revisão bibliográfica sobre o tema, utilizando-se como base teórica-conceitual principal os autores Carlos Matus e Henry Mintzberg. Foram também utilizados documentos institucionais que contribuíram para um melhor entendimento do tema estudado.

Além da pesquisa bibliográfica, foi utilizado como instrumento de pesquisa, um questionário (anexo I) composto de 25 perguntas estruturadas e uma pergunta aberta. O questionário foi enviado por via eletrônica para 25 pesquisadores/gestores da Ensp-Fiocruz. Anexo ao questionário, foi enviado, para assinatura, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (anexo II).

Os atores foram escolhidos com base numa seleção qualitativa levando em consideração a contribuição individual para o desenvolvimento do sistema de gestão da Ensp e também aqueles atores que possuem, ou já possuíram, em outros momentos, cargos

de direção/gestão dentro da organização. O universo de atores convidados não representa uma amostragem quantitativa e sim qualitativa, pois não houve preocupação com o número de respondentes, mas sim com a qualidade dos mesmos, os percentuais indicados são, portanto, referências e não expressão de representatividade.

Do total de 25 questionários enviados, 15 foram devolvidos/respondidos até a data limite. Os dados coletados foram posteriormente tabulados.

Para facilitar a tabulação dos dados, nas questões envolvendo pontuação (de 1 a 10, onde 10 expressa o maior nível de percepção ou impacto, optamos por transformar os dados da seguinte forma: 1-2 = MB (muito baixo); 3-4 = B (baixo); 5-6 = M (médio); 7-8 = A (alto); 9-10 = MA (muito alto); e, além disso, acrescentamos duas colunas: uma para computar as respostas *desconheço* e outra para computar as respostas *não respondidas*.

VI - Resultados

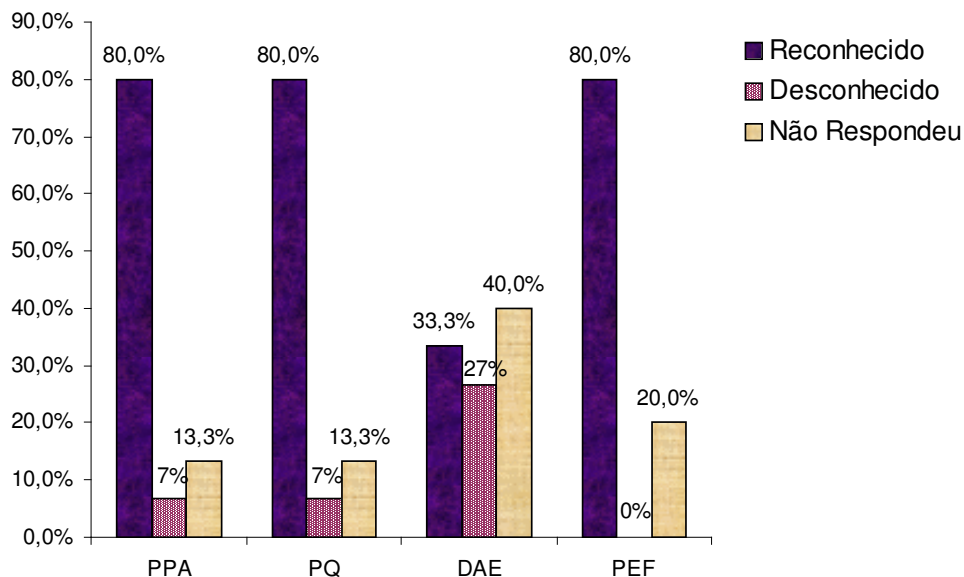
Foram enviados 25 questionários, dos quais apenas 60% foram respondidos até a data limite, apesar de inúmeras cobranças. Dos 60% entrevistados que retornaram o questionário com resposta, 20% representam entrevistados de fora da Ensp e 80% de dentro da Ensp.

Neste capítulo os dados coletados serão apresentados sob a forma de gráficos, tabelas ou em dados percentuais para uma melhor visualização dos resultados obtidos. Os gráficos, tabelas e dados percentuais apresentados a seguir seguirão a mesma ordenação das perguntas do questionário utilizado para a coleta de dados.

O gráfico 1 mostra que todos os instrumento/documentos são igualmente (80%) reconhecidos como expressão das diretrizes institucionais, com exceção do Documento de Análise Estratégica (DAE), reconhecido por apenas (33,3%). É importante ressaltar que o baixo percentual de reconhecimento do DAE pode ter ocorrido em razão de que a Ensp não vem, desde 2001 até 2003, assimilando esse documento no interior da organização como

parte integrante do Plano Estratégico da Fiocruz (PEF), além da mudança de nomenclatura do documento em 2004, anteriormente denominado Documento Sintético Qualitativo (DSQ).

Gráfico 1 - Documentos/Instrumentos reconhecidos como expressão de diretrizes institucionais

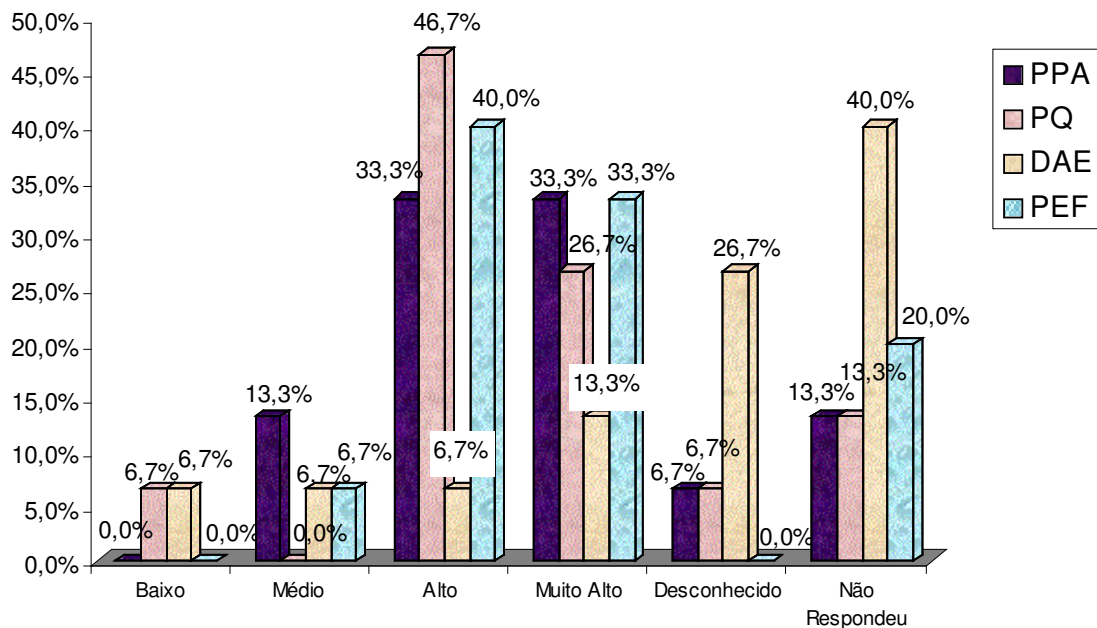


PPA = Plano Pluri-Anual - PQ = Plano Quadrienal 2001-2005

DAE = Documento de Análise Estratégica – PEF = Plano Estratégico da Fiocruz

Pelo Gráfico 2, percebemos que o Plano Quadrienal (PQ) e o Plano Estratégico da Fiocruz (PEF) foram considerados os de mais altos níveis de percepção (46,7% e 40% respectivamente). Aqui novamente vale ressaltar o alto índice de não respondidos (26,7%) e não pontuados (40,0%) para o DAE.

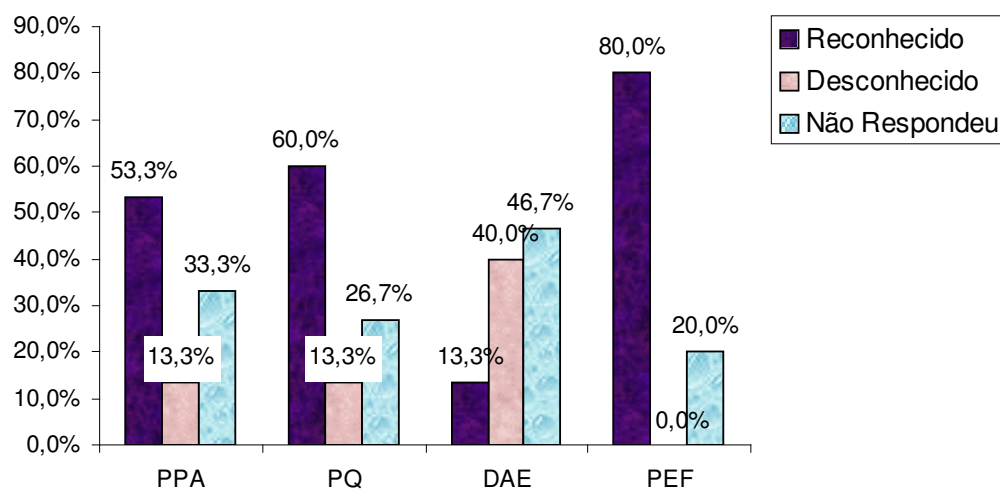
Gráfico 2 - Nível de percepção dos documentos/instrumentos sobre a prática da organização - ENSP



O Gráfico 3 mostra que o PEF foi expressivamente mais indicado como instrumento utilizado nas discussões institucionais. Novamente, o não reconhecimento do DAE (40,0%) deve ser observado.

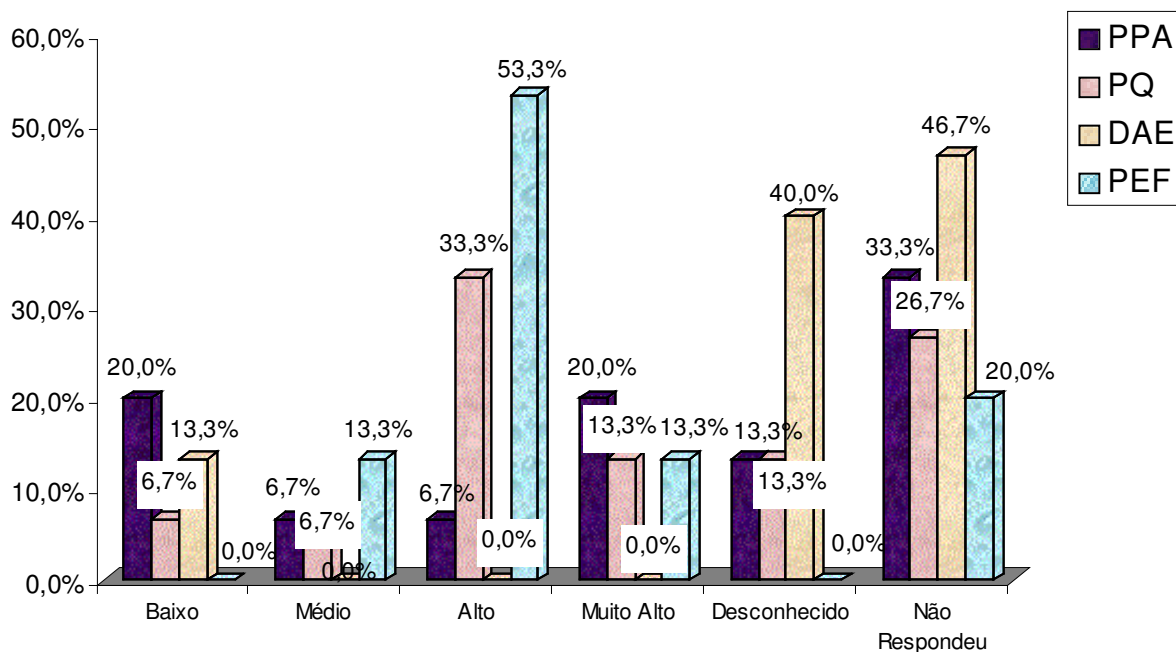
Aqui nesta questão, devemos reconhecer como fóruns específicos instâncias como os Conselhos Deliberativos da Fiocruz e da Ensp, os Conselhos Departamentais e as Câmaras Técnicas.

Gráfico 3 - Documentos/Instrumentos reconhecidos como utilizados nas práticas de discussão institucional em fóruns de debates específicos



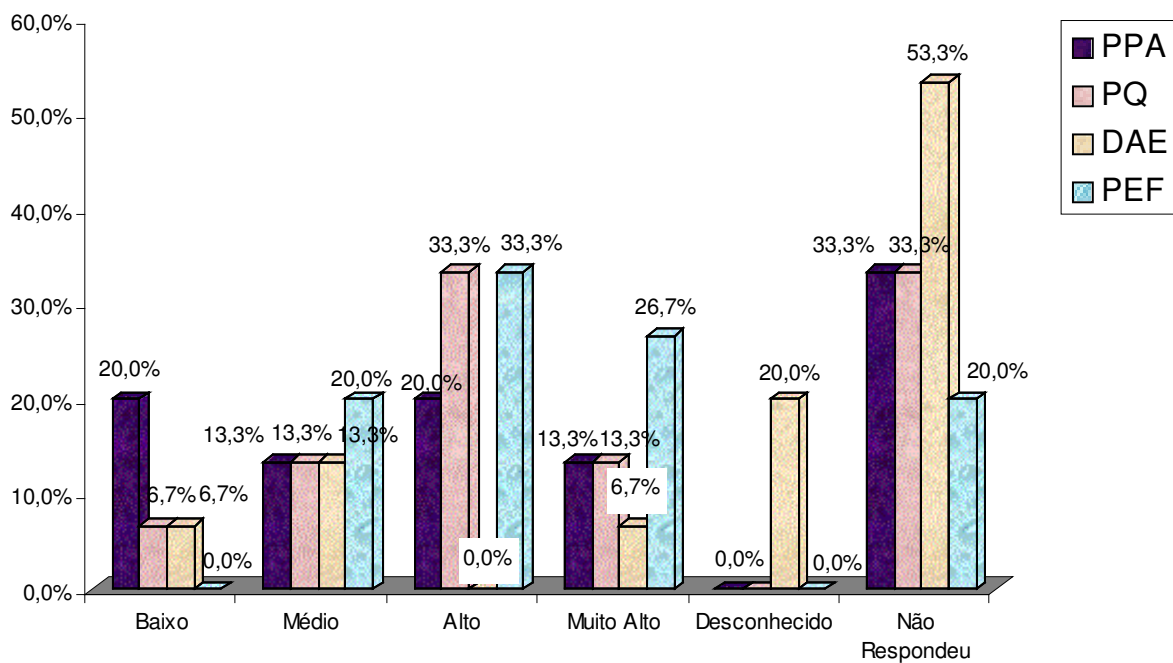
O Gráfico 4 mostra que nesta questão houve uma grande dispersão nas respostas, com alguma expressividade para o impacto do PEF (53%) e do PQ (33%), considerados instrumentos/documentos de alto impacto nas discussões institucionais. Vale aqui observar que o fato de o DAE ter sido considerado nesta questão, talvez invalide a dúvida suscitada nas questões anteriores sobre o não reconhecimento da nova nomenclatura adotada para o documento.

Gráfico 4 - Nível de percepção dos documentos/instrumentos sobre a discussão institucional em fóruns de debates específicos



O Gráfico 5 mostra que também nesta questão houve grande dispersão nas respostas dadas, cabendo ressaltar a coincidência no fato de o PQ tanto ter sido reconhecido como instrumento de alto impacto por 33,33% dos entrevistados, quanto não ter sido indicado ou reconhecido por também 33,33%.

Gráfico 5 - Impacto da atuação dos dirigentes da Ensp na condução do processo de discussão institucional relativo aos respectivos documentos/instrumentos



Na questão de nº 6 procuramos medir a percepção do estágio de desenvolvimento do sistema de acompanhamento e avaliação de resultados tanto da Ensp quanto da Fiocruz. As respostas estão indicadas em porcentagens (%) na tabela 1.

Tabela 1 – Percepção do estágio de desenvolvimento do sistema de acompanhamento e avaliação na Ensp-Fiocruz

	MB	B	M	A	MA	D	NR
Ensp	-	6,66	26,66	20,00	13,33	6,66	26,67
Fiocruz	13,33	13,33	20,00	33,33	6,66	-	13,33

O sistema de acompanhamento e avaliação da Fiocruz foi considerado como tendo um impacto alto por 33,33% dos entrevistados, enquanto que o sistema da Ensp, foi considerado como sendo apenas de médio impacto pela maioria (26,66%).

Na questão número 7, solicitamos aos participantes que indicassem quais indicadores, daqueles listados, eram reconhecidos como sendo aplicados na Ensp. Dos 29 indicadores citados, apenas 9 (7 são indicadores do PEF que se encontram destacados em negrito com um asterisco e dois utilizados no interior da Unidade que se encontram destacados em negrito com dois asteriscos) são utilizados na Unidade; os outros 20 são indicadores utilizados em outras unidades e/ou em outras instituições. Essa questão foi colocada de forma intencional para se medir o nível de conhecimento dos profissionais sobre indicadores existentes e não existentes na gestão da Ensp, bem saber o seu grau de importância/pertinência para expressar desempenho institucional, dada às características da organização.

Na tabela 2, podemos verificar que vários indicadores foram assinalados como *conhecidos e aplicados* na Ensp e foram pontuados como sendo de alto impacto, embora não sejam, na verdade, utilizados nesta Unidade.

Para evitar que a tabela apresentasse um excesso de colunas, o que dificultaria a análise dos dados, juntamos as pontuações referentes a *muito baixo, baixo e médio* impactos (havia apenas um item assinalado na coluna MB e dois na coluna B).

Tabela 2 - Grau de importância/pertinência dos indicadores conhecidos e aplicados na Ensp (%)

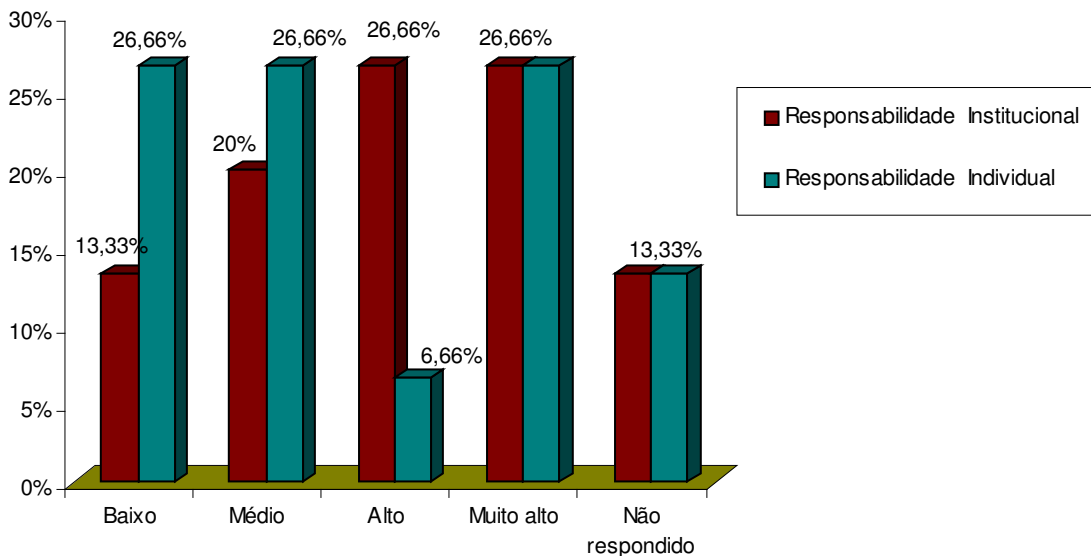
Indicador	conhecido aplicado	D	NR	NP	MB/B /M	A	MA
1. Publicação indexada *	93,33	-	6,66	20,00	-	6,66	66,66
2. Publicação não-indexada *	80,00	6,66	13,33	20,00	26,66	20,00	13,33
3. Índice de citação de artigos indexados	66,66	13,33	20,00	20,00	-	20,00	26,66
4. Números de projetos em andamento /concluídos / não concluídos / abandonados	40,00	26,66	33,33	-	6,66	13,33	20,00
5. Autoria / organização de livro *	86,66	13,33	-	20,00	-	13,33	53,33
6. Autoria de capítulo de livro *	86,66	13,33	-	20,00	-	26,66	40,00
7. Números de egressos / matriculados	73,33	20,00	6,66	20,00	6,66	13,33	33,33
8. Índice de satisfação de egressos	26,66	46,66	26,66	6,66	6,66	6,66	6,66
9. Índice de abandono de egressos	26,66	46,66	26,66	6,66	13,33	6,66	-
10. Número de cursos	66,66	13,33	20,00	6,66	-	53,33	6,66
11. Índice de egressos ocupando cargo de direção no SUS	26,66	46,66	26,66	6,66	-	20,00	-

Indicador	conhecido / aplicado	D	NR	N/P	MB/B /M	A	MA
12. Número médio de orientações mestrado / doutorado por pesquisador	80,00	20,00	-	13,33	6,66	33,33	26,66
13. Índice de atendimento às demandas institucionais (secretarias/MS/organizações do SUS)	13,33	60,00	26,66	6,66	-	6,66	-
14. Número de clientes institucionais (instituições/ empresas / hospitais)	20,00	53,33	26,66	6,66	6,66	-	6,66
15. Conferência em eventos científicos *	66,66	13,33	20,00	20,00	6,66	26,66	13,33
16. Participação em eventos científicos *	80,00	20,00	-	26,66	20,00	20,00	13,33
17. Organização/coordenação de eventos Científicos *	73,33	13,33	13,33	13,33	-	33,33	20,00
18. Índice de teses defendidas na Ensp	80,00	13,33	6,66	20,00	-	20,00	40,00
19. Tempo médio para conclusão de mestrado e doutorado	60,00	20,00	20,00	13,33	-	13,33	33,33
20. Número médio de horas-aulas ministradas	26,66	46,66	26,66	-	-	26,66	-
21. Grau de qualidade de professor /aula oferecido a alunos	20,00	53,33	26,66	13,33	-	-	6,66
22. Índice de professores/pesquisadores com bolsa de produtividade da Capes **	46,66	40,00	13,33	-	-	20,00	26,66
23. % de cursos acreditados pedagogicamente	40,00	46,66	13,33	-	-	40,00	26,66
24. Custo do aluno egresso de mestrado/doutorado	13,33	66,66	20,00	-	-	6,66	-
25. Número de atas do CD divulgadas na Ensp	13,33	60,00	26,66	-	-	13,33	-
26. % de decisões do CD-Ensp implementadas	26,66	73,33	-	-	13,33	46,66	6,66
27. Índice de execução orçamentária/retorno institucional	33,33	66,66	-	-	13,33	6,66	13,33
28. Número médio de horas/treinamento de funcionários da Ensp por ano **	20,00	46,66	33,33	6,66	6,66	6,66	-
29. Índice de satisfação dos trabalhadores da Ensp	6,66	60,00	33,33	-	6,66	-	-

D = desconhece ; NR = não respondeu; NP = assinalou que conhece o indicador mas não pontuou; MB/B/M = somatório dos impactos assinalados como muito baixo, baixo e médio

No Gráfico 6, verificamos que a maioria considerou a responsabilidade institucional maior que a responsabilidade individual, somando-se as colunas alto e muito alto temos os seguintes percentuais (53,32% contra 33,32%, respectivamente).

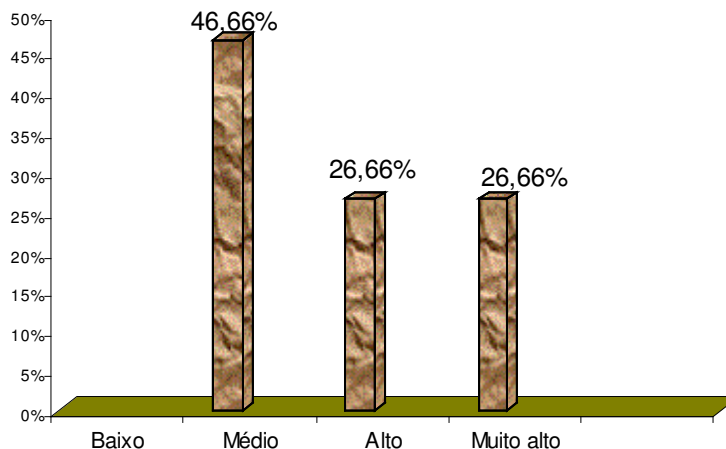
Gráfico 6
Níveis de responsabilidade institucional e individual percebidos no sistema de avaliação utilizados na ENSP – 2004



Verificamos, pela análise dos dados do Gráfico 7, que a grande maioria (46,66%) percebe um nível médio de transparência no processo de avaliação da Ensp.

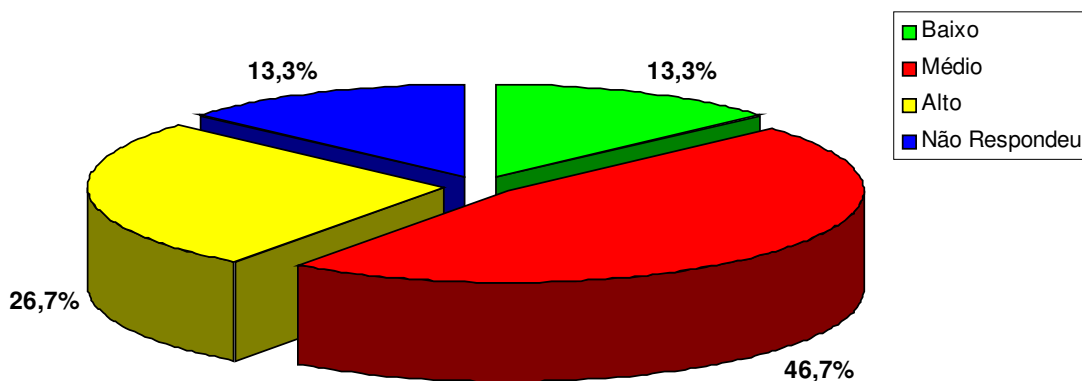
20%

Gráfico 7
Pecepção do grau de transparência no processo de avaliação na Ensp



Na questão de Nº 9 (Gráfico 8), buscamos conhecer como as diretrizes institucionais são formuladas e assimiladas na Ensp. Para tanto solicitamos que os pesquisadores/gestores especificassem como estes percebem a institucionalização destas diretrizes e a sua assimilação no interior da organização. Obtivemos os seguintes resultados: 13,33% = B; 46,66% = M; 26,66% = A; 13,33% (NR). Não houve pontuação para MB e para MA.

Gráfico 8 - Nível de percepção da formulação e assimilação das diretrizes/missão no interior da Ensp



Na questão de Nº 10, apresentamos desafios e/ou limites a serem superados para ampliar as práticas de planejamento na Ensp, considerando sua especificidade de organização profissional e complexa e pedimos que fosse indicado o grau de impacto de cada um deles. As respostas estão apresentadas em porcentagens (%) na Tabela 3.

Tabela 3 - Nível de percepção dos limites e desafios a serem superados para ampliar as práticas de planejamento na Ensp

Desafio e/ou limite a ser superado	B	M	A	MA	NR	NP*
Impacto						
Aprimorar o sistema de acompanhamento e avaliação de resultados (gerenciais, acadêmicos e de impacto social)	-	-	-	80,00	-	20,00
Estabelecer e implementar objetivos institucionais estratégicos, criando novos espaços e transformando os existentes em espaços de formulação de políticas institucionais para a Ensp	-	-	20,00	60,00	6,66	13,33
Tornar mais transparente a prestação de contas, a partir da introdução de conselhos externos, visando fortalecer o compromisso social da Ensp.	6,66	-	33,33	40,00	6,66	13,33
Formular estratégias para a busca de adesão dos profissionais (pesquisadores, docentes e demais funcionários) visando o fortalecimento de um enfoque de planejamento participativo na Ensp.	-	-	26,66	60,00	6,66	6,66
Capacitar a área de recursos humanos visando a dar apoio às práticas e ao sistema de planejamento da Ensp.	-	6,66	13,33	73,33	-	6,66

*NP = não pontuado (assinaram o item, mas não indicaram nenhuma pontuação)

Nas respostas dadas à questão de N° 11, percebe-se que o grau de conhecimento dos participantes sobre o PED varia de médio (27%) a alto (40%), podendo-se considerar um bom resultado.

Na questão de N° 12, pedimos aos entrevistados que pontuassem o impacto do PED para a geração de produtos/soluções aplicáveis aos SUS e obtivemos o seguinte resultado: M = 20%; A = 26,66%; MA = 20% e 33,33% não opinaram.

A questão de N° 13 buscou identificar o grau de concordância/discordância para a seguinte afirmativa: *As coordenações da Ensp expressam uma estratégia organizacional visando articular os espaços de trabalho e a produção da Unidade que são naturalmente descentralizados nos departamentos, núcleos, centros, equipes de pesquisa etc.* A maioria

dos entrevistados (53,33%) concorda plenamente; 46,66% discorda ou concorda parcialmente.

Na questão 14 quando indagados sobre a limitação do sistema de avaliação gerencial e acadêmica, associada à falta de uma cultura no processo de avaliação institucional, que seriam os principais obstáculos e desafios para a implementação de um modelo de planejamento e gestão estratégica, os entrevistados responderam da seguinte forma: 53,33% discordam ou concordam parcialmente e 46,66% concordam plenamente.

Para a afirmativa da questão 15 de que *o modelo de indicadores da Fiocruz existente no PEF está voltado basicamente para a produção acadêmica não se preocupando diretamente com a aplicabilidade e impacto social do ensino e da pesquisa*, obtivemos os seguintes resultados: 13,33% discordam totalmente; 53,33% discordam/concordam parcialmente e 33,33% concordam plenamente.

Na questão 16 afirmamos que *numa organização profissional e complexa, com grande autonomia, como a Ensp, é natural se observar dificuldades para o adequado funcionamento de um sistema de acompanhamento e avaliação de desempenho aliado a uma cultura do não compartilhamento das informações institucionais, imprescindíveis para a adoção de um modelo de planejamento e gestão estratégica*. A maioria dos entrevistados (46,66%) concorda plenamente com a afirmativa; 26,66% discordam totalmente e outros 26,66% discordam ou concordam parcialmente.

Na questão 17 com relação à estrutura organizacional da Ensp, afirmamos que esta permite e facilita a operacionalização e a consecução de sua missão institucional e dá respostas a demandas contingenciais de forma ágil e flexível. Para tal afirmativa obtivemos que 20% discordam totalmente; 53,33% discordam/concordam parcialmente e 26,66% concordam plenamente.

Na questão 18, em relação aos sistemas de informação da Ensp (gerenciais e acadêmicos), afirmamos que estas são dispersas e fragmentadas, o que vem dificultando a consolidação das mesmas para a elaboração de relatórios gerenciais visando o apoio à

tomada de decisão. Para esta afirmativa obtivemos que 26,66% discordam/concordam parcialmente e 53,33% concordam plenamente.

Na questão 19, solicitamos aos participantes que classificassem o Fiolattes com relação à adequação e importância para o apoio ao sistema de planejamento e avaliação da Ensp. Obtivemos a seguinte classificação: 6,66% consideram deficiente; 73,33% consideram bom; 13,33% consideram muito bom e 6,66% não opinaram.

Na questão 20, com relação ao estabelecimento de projetos na Ensp, afirmamos que muitas vezes este é determinado pela percepção isolada do pesquisador interessado em expandir a fronteira do conhecimento científico e/ou em solucionar problemas práticos. As respostas obtidas foram: 40% discordam/concordam parcialmente; 53,33% concordam plenamente e 6,66% não responderam.

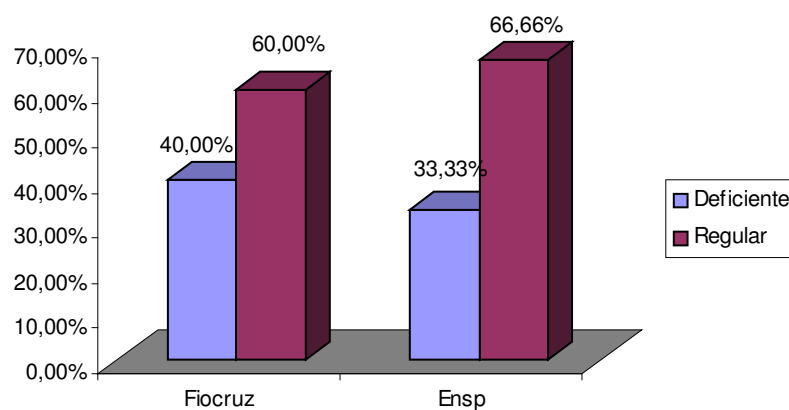
Na questão 21, afirmamos que, de um modo geral, os critérios e procedimentos para o estabelecimento de projetos/linhas de pesquisa no âmbito na Ensp são insuficientes e inadequados. Os entrevistados apresentaram as seguintes opiniões: 20% discordam totalmente; 46,66% discordam/concordam parcialmente; 26,66% concordam plenamente e 6,66% não responderam.

Na questão 22, afirmamos que: *nos últimos anos a Fiocruz vem buscando alterar a lógica de alocação de recursos orçamentários introduzindo critérios relacionados à capacidade de gestão da Unidade.* O grau de discordância/concordância apresentado foi o seguinte: 6,66% discordam totalmente; 33,33% discordam/concordam parcialmente; 46,66% concordam plenamente e 13,33% não opinaram.

Na questão 23, com relação às inovações, afirmamos que *a Ensp vem buscando contribuir com propostas inovadoras nas áreas de ensino, pesquisa e gestão (mestrados profissionais, Fiotec, educação à distância, pesquisa estratégica etc.).* Um total de 86,66% concordou plenamente e 13,33% não opinaram.

Nas questões 24 e 25 solicitamos aos participantes que avaliassem o sistema de planejamento e gestão estratégica da Fiocruz e da Ensp e os dados possibilitaram a montagem do Gráfico 9. Não obtivemos resposta nula nem indicação de nível bom para esta pergunta.

Gráfico 9 – Classificação do sistema de planejamento e gestão estratégica da Fiocruz e da Ensp



VII – Discussão

Dada a abrangência do tema em estudo, que envolve a discussão das práticas de trabalho e as lógicas de gestão em suas várias dimensões (estrutural, cultural e gerencial) para identificar os limites e os desafios no sistema de planejamento e gestão da Ensp, faremos essas considerações e comentários com base nas respostas obtidas nos 15 questionários recebidos, cujos resultados estão organizados e demonstrados em tabelas, percentuais e gráficos no capítulo anterior.

Vale lembrar que o sistema organizacional apregoado por Matus (1997) é caracterizado pelas seguintes regras e elementos: 1) missão, reconhecida nas regras de direcionalidade; 2) estrutura organizacional, formalizada nas regras de departamentalização; 3) capacidades ou competências, reconhecidas nas regras de governabilidade; e 4) responsabilidade, reconhecida no Sistema de Cobrança de e Prestação de Contas por Resultados. As regras se expressam num Sistema de Direção Estratégica através do chamado “Triângulo de Ferro”, formado por um Sistema de Conformação da Agenda do Dirigente, um Sistema de Gerência de por operações e um Sistema de Petição e Prestação de Contas por Resultado. Este último, de grande relevância para o sistema, pois condiciona as características e qualidades do Triângulo de Ferro de uma organização.

VII.1 – As práticas e lógicas no estabelecimento de diretrizes na Ensp

No contexto do sistema de planejamento da Fiocruz, os instrumentos de gestão conhecidos pelos entrevistados que expressam diretrizes institucionais, são o Plano Pluri Anual (PPA), o Plano Quadrienal da Fiocruz (PQ) e o Plano Estratégico da Fiocruz (PEF), com fraco reconhecimento para o Documento de Análise Estratégica (DAE). Contudo, se verifica fraca indução e discussão institucional para a incorporação desses documentos como efetivos instrumentos de diretrizes institucionais, como percebemos na análise das respostas do questionário.

O alto reconhecimento do PPA, PQ e do PEF (80%) e o fraco reconhecimento do DAE (33%) estão em consonância com o reconhecimento de que os referidos documentos impactam a prática da organização (Gráfico 2 – temos dados dispersos, porém, se somarmos os impactos alto com muito alto, temos o PPA com 66,66%, PQ com 73,32%, DAE com 19,99% e PEF 73,33%). Porém, verificamos uma contradição nas respostas e uma limitação dos dirigentes da Ensp na liderança e/ou condução no processo de discussão institucional relativo a cada documento (Gráfico 4) o que nos remete a algumas reflexões. Primeiro a forma como é operado o PEF dentro da Ensp, que é preparado por cada departamento, sem ser precedido de qualquer discussão pela Direção e/ou pelo CD que estabeleça diretrizes da organização, ficando, o estabelecimento de prioridades, objetivos, ações e resultados dentro da lógica dos departamentos. Estende-se esse argumento a todos os outros documentos (PPA, PQ e DAE). Segundo verificamos, na prática, uma fraca cultura de discussão sobre outros documentos/instrumentos que orientem o processo de planejamento induzido e coordenado pelas instâncias diretivas da Ensp. A deficiente instrumentalização das diretrizes, objetivos, prioridades, ações e programas orçamentários que envolvam compromissos e responsabilidades institucionais e que sejam referências para a gestão cotidiana e para o futuro da Ensp, vem dificultando a sistematização da avaliação e o acompanhamento dos resultados institucionais. As limitadas práticas e lógicas de gestão na formulação de diretrizes claras da Ensp, assim como uma fraca assimilação destas diretrizes no interior da Unidade, pode comprometer todo o arranjo do sistema de planejamento. Essa prática permite que as prioridades, os objetivos e os resultados (o planejamento em si) sejam estabelecidos dentro dos espaços que, a priori, deveriam operar a consecução do planejamento institucional. Isto nos permite inferir a limitada e “fragmentada” prática de planejamento e de gestão da Ensp.

Esse argumento pode ser corroborado quando se constata que o nível de percepção na formulação e assimilação das diretrizes/missão pelo interior da Ensp é insatisfatório (Gráfico 8 - somando-se o nível baixo e médio temos 60% dos entrevistados concordando). Essa prática de trabalho vem de encontro à forma de planejamento comunicativo apregoado por Artmann e Rivera (2003) em organizações profissionais, que sugere um modelo de gestão negociado, de ajustamento mútuo e comunicativo, capaz de articular sujeitos sociais em busca de adesão para um projeto solidário.

Outra questão observada é como as decisões emanadas pelo CD da Ensp não chegam à comunidade de forma clara, nem se tem o conhecimento se estas decisões foram implementadas efetivamente, de forma a medir o desempenho e a eficácia na implementação das decisões do Conselho. Esse pode ser mais um indicador de transparência da gestão e pode contribuir para amearhar adesão dos profissionais para apoio às decisões institucionais. Analisando o indicador “número de atas do CD/Ensp divulgada” verificamos que este apresentou um alto grau de desconhecimento (86,66%), por não ser aplicado na Ensp (Tabela 2, indicador nº 25). Porém, se observarmos o indicador nº 26 desta tabela veremos o reconhecimento da sua importância e pertinência para expressar o desempenho do CD na implementação de suas decisões (representando 53,32% dos entrevistados se somarmos os graus alto e muito alto), embora só tenha sido reconhecido por 26,66% dos entrevistados em razão do mesmo também não ser aplicado na Ensp.

Destacamos que o DAE, que obteve pouco reconhecimento e aplicabilidade no interior da organização, cuja preparação, é uma condição preliminar à confecção do PEF, é, na verdade uma nova versão do Documento Sintético Qualitativo – DSQ. Implementado na Fiocruz em 2001, não foi internalizado pela Ensp, em razão de debilidade gerencial e/ou por falta de reconhecimento como instrumento/documento de gestão estratégica no sistema de planejamento da instituição. A não preparação deste documento vinha denotando uma baixa capacidade e de competências (regras de Governabilidade) da Ensp no campo da gestão perante a Presidência e a Diretoria de Planejamento.

A missão institucional está relacionada com as diretrizes e os objetivos, estando os mesmos imbricados com as regras de Direcionalidade e de Departamentalização de Matus, uma vez que as regras de Direcionalidade não produzem por si mesmas as unidades organizacionais ou departamentos que devem cumprir as missões. Como vimos, a Ensp está operando de forma inversa às regras de Matus a partir do não estabelecimento de diretrizes e objetivos pela Direção, ficando o estabelecimento de prioridades, de objetivos e de ações estratégicas nos espaços que devem ser articulados para a consecução de políticas da Alta Direção; o que denota pouca articulação e dificuldade em adotar lógicas de gestão institucional mais integrada. Vejamos abaixo os comentários sobre o assunto:

“O principal elemento para a implementação [gestão estratégica] é a clara definição de política e objetivo e não exatamente o sistema de avaliação.”

”Falta uma discussão maior da missão institucional, comprometendo todo o restante.”

“Sobre esse ponto, de alguma maneira, a Ensp consegue socializar a discussão sobre as grandes diretrizes institucionais. Não é comum tomar grandes decisões sem consulta. O momento de eleições de alguma forma, tem cumprido o papel de discutir diretriz. Não consegue é ser transparente na prestação de contas do seu cotidiano, no cumprimento de suas metas, inclusive as de campanha...”

VII.2 - A prática e a lógica de funcionamento da atual estrutura / departamentalização

A Ensp, na atual gestão, para atender aos compromissos institucionais reorganizou sua a estrutura diretiva em três Coordenações, a saber: Coordenação de Escola de Governo em Saúde, Coordenação de Pós-Graduação e Coordenação de Desenvolvimento Institucional, mantendo a sua estrutura departamentalizada. Cabe salientar que a Ensp, em 2004, completa 50 anos de história acadêmica e de pesquisa na área da saúde coletiva contribuindo de forma relevante para o sistema de saúde do país. Outro fator que consideramos importante e que vale destacar é que a Escola traz internamente uma cultura consagrada de uma organização acadêmica dirigida por pesquisadores ao longo de sua história. Essas características tendem a cristalizar uma cultura organizacional, valores, crenças e até um certo “corporativismo clássico” no interior de sua estrutura. Mintzberg (2001) coloca que em organizações profissionais, cujos especialistas, com suas *expertises* atuam em determinadas especialidades (no caso da Ensp, dentro dos vários segmentos do complexo sistema de saúde) ocorre um fenômeno que ele denomina de “encasulamento”. Podemos entender esse fenômeno na Escola a partir da sua estrutura departamentalizada, o que reforça a lógica disciplinar e corporativa, associada ao alto grau de autonomia dos profissionais que atuam, muitas das vezes, de forma não coordenada com as lógicas organizacionais. Matus (1997) defende modelos de gestão descentralizados, democráticos, flexíveis e responsáveis que permitam estimular a criatividade e a resolução de problemas

em todas as camadas hierárquicas da organização, relativizando o grau de complexidade dos problemas à capacidade e competência de cada nível hierárquico. Sob esta ótica, verificamos que é necessário haver um fortalecimento das coordenações, enquanto instâncias diretivas da Ensp e transformá-las em espaços de articulação de diretrizes organizacionais dentro da Unidade, equilibrando os interesses dos departamentos e centros às diretrizes institucionais. Isso requer elevar a autonomia dos departamentos para ganhar agilidade administrativa aumentando também o nível de responsabilidade dos profissionais frente aos resultados da Ensp.

Podemos identificar que tanto a Fiocruz quanto a Ensp operam dentro do modelo de gestão de Matus. Este modelo, associado às características de uma organização profissional permite um alto grau de autonomia, que permeia toda a organização. Com base no resultado da questão 13, constatamos que não há consenso quanto se as coordenações expressam uma estratégia organizacional e com articulação com os espaços de trabalho e de produção, os quais são descentralizados nos departamentos. Nesse sentido, podemos inferir que a Ensp precisa aprofundar a seguinte discussão: se a estrutura atual está adequada, ou não, para o seu funcionamento visando o atendimento da sua missão e demandas institucionais atuais; ou se as práticas de trabalho e a lógica de gestão existente estão interferindo na qualidade da gestão. Os comentários abaixo contribuem para a essa reflexão:

“Falta uma maior articulação entre essas coordenações e os departamentos.”

“Não existe na totalidade da Ensp esta descentralização e também nem sempre consegue-se esta articulação entre os espaços de trabalho e produção da Escola.”

“Pode-se observar uma fragmentação dos pesquisadores pelas áreas do conhecimento, que trabalha como unidades com forte autonomia e especialização, nem sempre conscientes da necessidade de articular processo de trabalho com as demandas institucionais.”

“Há necessidade de atualizar novo regimento interno.”

“... nem todas essas atividades têm o mesmo nível de articulação com os departamentos e outras instâncias organizacionais da Ensp. Por exemplo, a coordenação de PG tem uma longa presença institucional nos departamentos que têm cursos de PG stricto sensu, dado que as subáreas têm uma câmara com reuniões mensais. Há um esforço de descentralização da coordenação de desenvolvimento institucional nos últimos tempos, fazendo com que nós todos passemos a nos responsabilizar pela gerência dos nossos respectivos departamentos, definindo prioridades de investimentos dos recursos disponíveis. A Escola de Governo também vem, recentemente, se propondo a fazer um movimento de proximidade interessante com as representações departamentais. Entretanto, a consolidação desses movimentos está em momentos distintos.”

Quando afirmamos, na questão 17, que a estrutura organizacional da Ensp (coordenações, departamentos, câmaras e conselhos) permite e facilita a operacionalização e a consecução de sua missão institucional, bem como a dar respostas a demandas contingenciais de forma ágil e flexível, verificamos que 53,33% discordam/concordam parcialmente e 26,66% concordam plenamente. Analisando as duas afirmativas (questões 13 e a 17), percebemos que as duas questões imbricam-se, uma vez que, se as coordenações expressam uma baixa e/ou média estratégia e uma baixa e/ou média articulação com os espaços de trabalho da Unidade, isto pode comprometer a operacionalização e a consecução da missão e conseqüentemente a qualidade da gestão. Os comentários abaixo, nos fazem refletir sobre a necessidade de discutirmos essas práticas atuais, uma vez que a Ensp pode não estar praticando suas potencialidades na busca de resultados institucionais e com foco em problemas de saúde da população:

“Na minha opinião, a estrutura organizacional da Ensp ainda não confere a agilidade necessária ao atendimento pleno da demanda.”

“Devemos aperfeiçoar, “azeitar” a organização.”

“As vezes é muito fragmentada a estrutura, dificultando a percepção do todo.”

“A estrutura organizacional da Ensp é efetivamente um pouco arcaica para as suas necessidades atuais, mas não acho que esse fator seja impeditivo da instituição dar respostas ágeis, dado que aqui as estruturas não são rigidamente hierárquicas, como em outras instituições acadêmicas que eu conheço.”

“Acho que faltam articulações ao interior da estrutura organizacional para definir prioridades, elegendo projetos ao qual deve responder em função de competência hoje adquirida, e novos campos a desenvolver que precisariam ser estimulados.”

“Já está na hora da Ensp discutir uma nova estrutura organizacional, baseada em metas e diretrizes e não mais em feudos departamentais.”

VII.3 – Limitações do sistema de avaliação (Regra de Responsabilidade) e o de informação gerencial e acadêmico

A Ensp é uma organização de características profissional e complexa, como já aprofundado no capítulo teórico à luz do conceito de Mintzberg. Um dos traços culturais que vem sendo cultivado nessa organização, e que a coloca em discussão nesse momento, num contexto em que vislumbramos um novo paradigma gerencial para as organizações públicas focadas na gestão por resultado e nas necessidades sociais, é o alto grau de autonomia existente no interior da organização sem a contrapartida de um sistema de cobrança e prestação de contas por resultado. Ou seja, vigora nas práticas de trabalho e na lógica de gestão da organização uma baixa responsabilidade que pode ser evidenciada pelos limitados instrumentos de monitoramento e avaliação dos produtos e serviços, bem como quanto à qualidade dos mesmos. Segundo Matus (1997), sem um sistema de monitoramento não é possível fazer operar os sistemas de cobrança e prestação de contas por resultado, seja ele individual ou institucional, pois estes são a chave do Triângulo de Ferro, já que determinam se o sistema organizacional é de baixa ou de alta qualidade. Por isso, a mudança de qualidade na reforma de um sistema de direção estratégica tem um ponto crítico no estabelecimento dos sistemas de monitoramento.

É importante ressaltar, que para se estabelecer um sistema de monitoramento é necessária uma profunda (re)formulação dos indicadores de desempenho individual e institucional. Em pergunta específica sobre indicadores aos entrevistados (Tabela 2) elencamos indicadores constantes no PEF que são aplicáveis na Ensp, e outros importantes indicadores de desempenho institucional e individual que não são aplicados na Ensp. Nossa pergunta teve a intenção de saber o grau de conhecimento dos atores sobre os indicadores existentes e **não existentes** na Ensp e a importância/pertinência desses indicadores para expressar desempenho individual/institucional. Como já destacamos, a Ensp possui uma baixa cultura de avaliação e prestação de contas por resultado e um limitado sistema de planejamento, levando-a a não utilizar outros indicadores senão os constantes no PEF. Por outro lado, também se verifica que o modelo de indicadores do PEF de produção acadêmica não reflete a aplicabilidade e o impacto social do ensino e da pesquisa. Essa questão pode ser verificada especificamente na afirmativa que fizemos (questão 15), cujos resultados

confirmam essa percepção (53,33% discordam/concordam parcialmente e 33,33% concordam plenamente). Abaixo destacamos alguns comentários que vêm ao encontro dessa constatação sobre o tema, bem como para evidenciar ações que estão em processamento na área competente da Fiocruz:

“Estão em debate [na Diretoria de Planejamento] e elaboração os indicadores de aplicabilidade e impacto.”

“O que discordo é considerar a produção acadêmica como não tendo diretamente um impacto social.”

“Os indicadores do POM/PEF são sabidamente insuficientes.”

“Penso que o POM se distancia das novas relações presentes no processo produtivo, absorvendo apenas as atividades acadêmicas tradicionais sem considerar a expansão resultante da abertura da Fundação as relações de mercado no âmbito da formação profissional e dos projetos de pesquisas voltados para a implementação e avaliação de políticas em Saúde.”

Retomando a questão da tabela 2, evidenciamos que a nossa percepção estava coerente uma vez que diagnosticamos o seguinte: Em primeiro lugar, verificamos um alto grau de desconhecimento dos indicadores existentes por parte dos entrevistados da Ensp, já que muitos dos entrevistados identificaram indicadores não aplicáveis como sendo. Segundo, dentre esses indicadores não aplicáveis e reconhecidos como sendo, aqueles que foram pontuados, verificamos uma alta pontuação relativa ao seu grau de pertinência/importância para demonstrar o desempenho individual/global da Ensp. Abaixo selecionamos alguns comentários que denotam a percepção dos entrevistados sobre o tema:

“Esses indicadores acima listados (1 a 6) são importantes para o reconhecimento do mérito do trabalho acadêmico de cada

pesquisador/professor da Ensp. Os que vêm abaixo (7 a 29) têm valor para o desempenho institucional da Ensp, entretanto, muitos deles são importantes, mas desconhecidos, porque envolveria uma pesquisa de egressos.”

“Os indicadores efetivamente valorizados são os que a Capes e o CNPq utilizam para a avaliação da pós-graduação ou das nossas bolsas de produtividade de pesquisa. Esse questionário somente mostra o quanto a Ensp tem pouco implantada a cultura de avaliação e prestação de contas das suas práticas institucionais.”

“Sobre o indicador 24 (custo do aluno egresso do mestrado/doutorado) sabe-se apenas, aproximadamente, para os alunos dos mestrados profissionalizantes

“Sobre o indicador 19 (grau de qualidade de professor/aula oferecido à alunos) no departamento de Epidemiologia, comenta-se nos corredores as avaliações positivas e negativas dos alunos sobre os docentes. Mas não foi um tema ainda enfrentado abertamente nas reuniões de departamento. Isso demonstra o valor que se atribui a esse tema, mas está ainda pouco organizada a prática da avaliação docente.”

Esses comentários nos trazem evidências sobre como a comunidade da Ensp percebe a necessidade de discutir um sistema de cobrança e prestação de contas. No contexto de uma gestão estratégica é correto afirmar que *não se gerencia o que não se mede, não se mede o que não se define, não se define o que não se entende, não há sucesso no que não se gerencia* (William Edwards Deming).

Conforme abordamos no capítulo teórico, a organização profissional traz em sua estrutura cultura e valores (alta autonomia, corporativismo, difícil compartilhamento das informações, baixo nível de avaliação, decisões pactuadas, hierarquia flexível, trabalha não

por obrigação, mas sim por responsabilidade ou indução, especialistas na área de atuação etc.) o que, de certa forma, pode dificultar a implementação de uma gestão estratégica, mas não é fator que a impeça, se houver uma boa dose de vontade política, habilidade e criatividade do gestor. Mintzberg (2001) aborda a necessidade de um balanceamento delicado e móvel de ajustes mútuos entre os participantes da organização consistindo na busca de adesão dos profissionais aos objetivos institucionais. Na questão 16, verificamos que a maioria dos entrevistados (46,66%) concorda plenamente com a afirmativa; 26,66% discordam totalmente e outros 26,66% discordam ou concordam parcialmente. Não há consenso sobre a questão, porém, vale ressaltar que 80% dos entrevistados pertencem aos quadros da Ensp. Acreditamos que esse fator influenciou a resposta (46,66% dos entrevistados concordam plenamente) que se traduz num certo corporativismo da Ensp. Abaixo destacamos algumas considerações que nos revelam que essas características não são fatores impeditivos para a implementação de um sistema de acompanhamento e avaliação.

*“Não é “natural”, numa organização deste tipo deveria haver interesse e preocupação com este sistema pelos **retornos** que ele traz.”*

“Eu discordo do “é natural; essa relação de não discussão foi construída na Escola.”

“Entretanto, para implementação desta estratégia é necessária a instrumentação e capacitação de pessoal responsável pela implementação da mesma.”

“As organizações complexas como a Ensp têm ao mesmo tempo dificuldades e facilidades para a implantação de uma cultura de planejamento e gestão estratégica. Considero que aqui é totalmente possível! Falta implementar.”

“Todas as organizações têm dificuldades de avaliação, que dependem de vontade política e estímulos/punição.”

Ao medir o grau de responsabilidade individual e institucional no processo de avaliação da Ensp verificamos que a responsabilidade institucional é maior que a individual. Este dado pode ser explicado pelo fato de que a Ensp atua de várias formas para dar respostas às demandas sociais e de Governo no campo da saúde, além das demandas internas (exemplo disso foi o atendimento a demanda institucional pelo mestrado profissional). Ressaltamos ainda que são históricos os laços corporativos que a Ensp estabeleceu, além da responsabilidade social, enquanto organização pública em saúde, junto aos seus pares acadêmicos, clientes interno e externo à organização, parceiros, universidades etc, embora, em certos momentos, não se utilize toda a sua sinergia intelectual.

Quando analisamos a responsabilidade individual, mais uma vez, evidenciamos que a fraca cultura de avaliação e seus deficientes mecanismos impactam diretamente no nível de responsabilidade. Embora a autonomia seja uma característica necessária dessa organização, não evidenciamos instrumentos adequados de gestão que permita mensurar o desempenho global da Unidade. Isso não evidencia irresponsabilidade por parte dos professores/pesquisadores, mas sim uma prática de trabalho e uma lógica de gestão vinculadas a uma cultura organizacional que permite ações estratégicas difusas e que, muitas vezes, não estão vinculadas aos interesses da organização.

Um dos principais mecanismos existentes para ampliar a responsabilidade do Sistema de Cobrança e Prestação de Contas por Resultado está no fortalecimento do controle social. Essa medida é de grande impacto para a organização, uma vez que os limites e deficiências de ordem gerencial têm que ser superados para a conformação de um sistema de avaliação mais eficiente e articulado. Percebemos que na questão 10 do questionário a proposição de tornar mais transparente a prestação de contas por resultado a partir da introdução de conselhos externos à organização, visando fortalecer o compromisso social da Escola, foi reconhecido por 73,33% dos entrevistados como de alto e muito alto impacto para ampliar as práticas de planejamento de organização. Rivera (2003) apregoa que a gestão por objetivos finais e o planejamento estratégico surgiriam como resultado da cobrança do

controle social. Além disso, salienta que para aumentar o nível de responsabilidade é necessário efetuar mudanças na qualidade das acumulações organizativas (sendo estas condicionantes para a mudança organizacional, seja na forma de gestão, das formas de poder da organização ou das suas estruturas organizacionais), o que implica em alterar tendencialmente as regras do jogo organizacional, ou seja, elevar o nível de qualidade e de correspondência entre elas.

Quanto ao nível de transparência no processo de avaliação da Ensp, a maioria (46,66%) a considerou de média importância, provavelmente em virtude da dificuldade em se obter informações disponíveis sobre a produção acadêmica, da deficiente gestão sobre o sistema de informação gerencial e acadêmico e da fraca cultura do compartilhamento das informações, além de outros fatores relacionados à cultura institucional.

Esses dados sobre a transparência no processo de avaliação da Ensp complementam a análise da resposta da questão 18, onde 53% concordam plenamente com a afirmação e 26% discordam/concordam parcialmente quanto às deficiências identificadas nos sistemas de informação da Ensp (gerenciais e acadêmicos), cujas informações são dispersas e fragmentadas no interior da Escola, o que vem dificultando a consolidação das mesmas para a elaboração de relatórios gerenciais visando o apoio à tomada de decisão. Configuram-se como vertentes dessas deficiências os comentários abaixo:

“As formas ou a utilização da comunicação interna ainda são deficientes; A transparência de dados – orçamentos, decisões gerenciais, políticas e administrativas – devem ser divulgadas dando acesso aos funcionários como um todo; Abertura das reuniões do CD para a participação como ouvinte de qualquer funcionário é uma forma.”

VII.4 - As práticas e lógicas na implementação de projetos institucionais na Ensp e adequação das linhas de pesquisa

Como já vimos anteriormente a Ensp opera na prática e na lógica de um modelo de gestão descentralizada, democrática, flexível e de baixa responsabilidade no tocante aos limitados instrumentos de monitoramento e de avaliação global existentes. Nesse sentido verificamos que as práticas e lógicas para o estabelecimento de projetos na Ensp muitas vezes são determinadas pela percepção isolada do pesquisador interessado em expandir a fronteira do conhecimento científico e/ou em solucionar problemas práticos. Isso pode ser corroborado pelo resultado da pesquisa, onde 40% discordam/concordam parcialmente e 53,33% concordam plenamente com essa afirmativa. Achamos que isso é consequência do modelo de gestão em vigor, como também achamos que numa organização dessa natureza o que se precisa é buscar um equilíbrio de interesses mútuos, sabendo que controlar demais e privá-los de sua autonomia só vai impedir a prestação de serviços de boa qualidade. Dussault (1992) sugere para essas organizações um modelo de gestão consensuado, colegiado, seu autoritarismo e que reconheça o papel central dos profissionais e, ao mesmo, tempo tenha mecanismo para evitar os efeitos não desejados da autonomia da prática profissional e do corporativismo. Nesse sentido a Direção tem que enfatizar os mecanismos de tomada de decisões que envolvam os profissionais tanto ao nível de formulação de objetivos e das orientações gerais quanto da avaliação de resultados. Vale também analisar os comentários dos entrevistados.

“Seria interessante que houvesse uma comissão “ad hoc” multidisciplinar que possa avaliar essas demandas com o máximo de isenção, de forma a não prejudicar setores emergentes.”

“Eu estou de acordo com está prática, desde que também esteja presente a “indução.”

“Acho que isso pode ser verdade apenas para uma mínima porção de pesquisadores da Ensp. Atualmente, quem dita o interesse do pesquisador da nossa área é a demanda feita por investigações financiadas principalmente pelo Ministério da Saúde. Isso até se constitui em um problema, mas, na ausência de recursos oriundos dos órgãos de fomento,

é uma forma dádiva ter o interesse do MS em financiar investigações dentro do escopo da Saúde Pública.”

“Essa questão reflete a falha na articulação da estrutura organizacional da Ensp com o conjunto de profissionais, para a definição de campo de atuação, prioridades e necessidades de organização de grupos e linhas de pesquisa.”

A prática e a lógica para a implementação de projetos de pesquisa, na sua maioria, acontecem nos espaços operativos da organização e com pouca indução dos órgãos diretivos, com exceção, do PED no âmbito da EGS. A Fiocruz vem nos últimos anos introduzindo a lógica da indução a partir da implementação dos programas PDTIS, PDTSP e Papes, os quais são coordenados na Presidência. Na Ensp não percebemos ainda ações claras de gestão no sentido de reverter, embora de forma gradativa, essa lógica para dentro dos espaços diretivos da Escola, como também não percebemos área da organização que opere no campo da gestão de projetos institucionais.

As linhas de pesquisas na Escola são bem amplas, de modo que há necessidade de revisá-las no sentido de focar as linhas de pesquisa em linhas de forte impacto social e institucional, evitando assim uma grande dispersão no estabelecimento de projetos. Essa ação por si só não diminui ou reverte, diretamente, o quadro evidenciado quanto às práticas e lógicas no estabelecimento de projeto em espaços funcionais da organização, portanto, é consenso que existem linhas de pesquisa em demasia na Escola e esforços estão sendo envidados no sentido de reduzi-las. Os comentários abaixo corroboram esse pensamento.

“Embora seja difícil discutir as linhas de pesquisa é onde identifico o maior esforço.”

“Não tenho queixas. Há uma grande liberdade para os pesquisadores investigarem e mesmo oferecerem cursos aqui na Ensp. Para mim isso se constitui em um dos segredos do porque amamos tanto essa instituição. Há espaço para a nossa criatividade se expressar e com isso podemos

nos realizar como pessoas, no trabalho e não considerá-lo um fardo, como ocorre em tantos outros lugares.”

“Houve uma discussão participativa. São bem amplas 25 linhas de pesquisa. Ainda há o que se enxugar.”

VII.5 – A Ensp no contexto da inovação no sistema de saúde

Embora não apresente na sua estrutura um processo de inovação consolidado, a Ensp vem contribuindo, nos últimos anos, com inovações para o sistema de saúde e organizacionais e/ou gerenciais no âmbito da Fiocruz. Podemos destacar, por exemplo, a implantação dos mestrados profissionalizantes para o cliente externo (sistema de saúde) e interno (profissionais da Fiocruz), a introdução dos cursos na modalidade de Educação à Distância (EAD) de saúde coletiva, a FioTec, cuja concepção iniciou-se na Escola, além da criação de novos cursos em parcerias com os órgãos do SUS. Os entrevistados foram unânimes em reconhecer a capacidade da Ensp em gerar inovações e/ou novos conhecimentos. Porém, percebemos que ela atua de uma forma não sinérgica em relação às suas potencialidades e sem foco em demandas específicas em razão de não adotar uma gestão voltada para a inovação. Isso quer dizer que a Ensp pode melhorar o seu desempenho e a sua contribuição para o sistema de inovação em saúde adotando um enfoque de gestão estratégica no tocante à capacidade de gerar inovação.

VII.6 – A importância de uma política para a adesão dos profissionais

Quando analisamos os limites e desafios a serem superados para aperfeiçoar as práticas de planejamento da Ensp percebemos a importância dada, pelos entrevistados, para as questões colocadas como alternativas na questão 10 (Tabela 3). Dentre essas alternativas, destacamos a “formulação de estratégias para a busca de adesão dos profissionais (pesquisadores, docentes e de mais funcionários) visando o fortalecimento de um enfoque de planejamento participativo” com 86,66% (somando os percentuais de grau de impacto alto e muito alto). A busca de mecanismos de adesão para o envolvimento dos profissionais em assuntos relativos à gestão da Escola é de fundamental importância para melhorar o grau de responsabilidade dentro da organização. Nesse tipo de organização profissional é importante levar em consideração os aspectos comunicativos do planejamento. O sentido comunicativo está baseado em alguns pressupostos básicos processuais como, por exemplo:

- 1) a necessidade de que todos os atores interessados nos problemas potenciais e reais participem do processo de planejamento e que esta participação assente num diálogo sistemático e na cooperação;
- 2) a necessidade de uma negociação sistemática entre atores que se coloquem “refratários” de modo a reduzir conflito, o que equivale a propor interação sistemática entre os atores, evitando-se o isolamento e a atuação à distância.

A busca de adesão de profissionais numa organização profissional, com fortes aspectos políticos e com fortes componentes culturais como a Escola, requer habilidade e criatividade por parte do gestor para que não haja fragilidades de instâncias e nem quebras de compromissos institucionais. Cabe destacar aqui, que o aspecto político da Ensp se acentua em razão do seu sistema de direção se basear na sua Administração por Conselho e no seu processo político-decisório consubstanciado em processo eletivos em nível de Diretor e Departamentos. Mintzberg (2001:86) descreveu o jogo político dessas *organizações* “*como intrincados e sutis, simultâneos, sobrepostos, mas não obstante orientados por certas regras. Algumas regras são explícitas, outras implícitas, algumas regras são bem claras, outras nebulosas. Algumas são muito estáveis, outras em mutação. A coleção de regras, porém, define o jogo*”. Nesse contexto organizacional entendemos que a governabilidade da Direção

é parcial, devendo a liderança possuir habilidades de negociação e de condução da gestão, pois, evidenciamos na estrutura da Ensp características profissionais, culturais e políticas da organização.

Para contribuir para a busca de adesão dos profissionais da Escola, bem como promover o reconhecimento dos atores que contribuíram e/ou contribuem com o desenvolvimento e progresso da Escola, a Direção pode instituir oficialmente práticas de valorização dos seus Recursos Humanos. Como, por exemplo, nomear a cada ano um professor, pesquisador e gestor, através de comissão específica para tal, os profissionais que se destacaram (podendo ser estabelecidos critérios e categorias pela comissão para premiação individual ou de equipe) no ano anterior com premiação (viagem, bônus etc) e reconhecimento oficial da Escola por seus bons serviços prestados. Essa é uma prática da academia e de empresas privadas que vem demonstrar que a organização, embora pareça caótica em determinadas fases por carência de articulações internas, reconhece que o seu sucesso depende do desempenho de cada ator ou grupo de atores dentro da organização onde quer que eles atuem.

VII.7 – A alocação de recursos orçamentário sob a lógica de uma gestão estratégica

A Fiocruz vem, nos últimos anos, envidando esforços na implementação de uma política de uma gestão estratégica que tenha como eixo principal o seu sistema de planejamento estratégico. A política de indução para que cada Unidade da Fiocruz estabeleça o seu Núcleo de Planejamento, visando dar apoio ao sistema de planejamento da Unidade e que esse interaja com o PEF é um desses esforços. Além dessa política, a lógica de alocação anual de recursos orçamentários do tesouro, na qual está presente um forte componente político, vem também sendo permeada por questões mais técnicas de gestão com foco na avaliação e em resultados institucionais. Isso evidencia a busca do fortalecimento do Sistema de Configuração da Agenda do Dirigente, do Sistema de Cobrança e Prestação de Contas por Resultado e do Sistema de Gerência por Operações no âmbito da Fiocruz. Verificamos um investimento na capacidade e nas competências internas, que se expressam no sistema de regulação e alocação de recursos por módulo de

planejamento (PEF), no sistema de coordenação e de informação (Fiolates e Siga, além de outros em curso) e nas metodologias de planejamento utilizadas.

VII.8 – Estágio de desenvolvimento do sistema planejamento e gestão estratégica da Fiocruz e da Ensp

Interessante saber como é avaliado, de uma forma geral, o estágio de desenvolvimento de planejamento e gestão estratégica da Fiocruz e da Ensp, já que há uma correlação direta dentro do sistema de gestão como um todo. Nesse sentido quando analisamos o Gráfico 9 verificamos, de um modo geral, que as duas organizações se encontram num estágio em desenvolvimento, porém, a Ensp apresenta uma pequena vantagem no sentido que apresenta um menor número de entrevistados que a consideraram deficiente em relação à Fiocruz (33,33% contra 40,00%, respectivamente). Consideramos esse dado em relação a Ensp adverso à realidade como também pode ser explicados. Primeiro, por identificarmos nessa pesquisa e nas próprias respostas dos entrevistados que existem práticas de trabalho e lógicas de gestão na Ensp que são incompatíveis a um sistema de planejamento e uma gestão estratégica, nas quais reconhecemos como limitações e desafios a serem superados para melhorar o nível de qualidade da gestão pública na Ensp. Segundo pode ser explicado pela cultura de se não ter um processo de discussão do planejamento e gestão de forma coordenada, além de existir um deficiente processo de avaliação institucional. Terceiro atribuímos que o universo de entrevistados influenciou no resultado dessa resposta, ou seja, 11 são pesquisadores/professores da Escola e 4 são gestores da Fiocruz de fora da Escola. Percebemos a existência de um certo cuidado dos entrevistados em relação a essa pergunta que pode inferir numa característica conservadora da Ensp.

Concluimos, que qualquer ação na busca de mudança organizacional passa por um processo de discussão organizacional amplo, o que, aliás, sempre foi uma característica democrática da Ensp, envolvendo todas as suas instâncias e trabalhadores. Toda a mudança envolve fortemente os aspectos culturais e valores de uma organização, sendo a resistência

visto como algo natural nesse processo, porém não aceitável, quando a maioria percebe a necessidade da mudança para adequar as práticas de trabalho e lógicas de gestão aos novos paradigmas gerenciais da Administração Pública. Esse processo, sem dúvida, deve envolver determinação político-institucional nos diversos níveis da Ensp, especialmente apoiando a implementação de um novo modelo gerencial para o seu sistema de planejamento e para o estabelecimento de uma gestão estratégica. A necessidade de elevar o grau de responsabilidade com os resultados e a definição mais precisa e institucionalizada da direcionalidade - correspondem os alicerces mais condicionadores de um novo sistema de gerencial. As duas condições devem ser aprofundadas e discutidas, pois, sem as quais, não se consegue um processo de mudança em busca de uma gestão mais focalizada em resultados e na elevação do compromisso e relevância social. Estando estes últimos incutidos na cultura e nos valores da Ensp na sua evolução histórica.

Vale ressaltar que a adoção de uma gestão estratégica requer normalmente uma mudança bastante significativa na filosofia e prática gerencial da maioria das organizações públicas ou privadas. Ela não é implantável por meio de simples modificações técnicas nos processos e instrumentos decisórios da organização. É, na realidade, uma conquista organizacional que se inicia no nível de mudanças conceituais da gerência, resultando em novas formas de comportamento administrativo, além de novas técnicas e práticas de planejamento, controle e avaliação.

Cabe destacar que, em 2003, a Ensp materializou o seu Núcleo de Planejamento para dar apoio às atividades de planejamento, contudo, ainda é incipiente merecendo uma política mais clara nesse campo da gestão. Embora a Ensp tenha avançado em alguns aspectos do sistema do planejamento, (como o planejamento operacional) ainda não reflete um produto corporativo que tenha sido discutido, gerado e permeado pelo interior da organização.

Portanto, achamos que a mudança organizacional passa por alterações nos aspectos culturais, cabendo ao gestor, habilidade e a criatividade em fortalecer os aspectos positivos da cultura em detrimento dos aspectos negativos, já que, a cultura não é imutável, no entanto, leva muito tempo e é de difícil manipulação no sentido de uma mudança direta.

Além disso, passa por aspectos objetivos como o fortalecimento do Sistema de Direção Estratégica a partir de uma articulação e elevação do nível de qualidade dos sistemas que compõem o Triângulo de Ferro de Matus. Nesse sentido a Direção da Ensp deve:

- 1) No tocante ao Sistema da Conformação da Agenda do Dirigente, deve implementar processos de discussão institucional visando a implementação de prioridades e diretrizes que sejam materializados em instrumentos e/ou documentos que oriente de forma clara as práticas de trabalho e lógicas de gestão pelo interior da organização, e que permita estabelecer um plano estratégico de médio e longo prazo para a Unidade. Essa deve ser uma prática de todo Diretor eleito que assume o cargo, ou seja, chamar a comunidade para discutir um plano, com enfoque estratégico, que incorpore os compromissos de campanha. Geralmente, o que se nota é que o plano e os compromissos ficam nos panfletos e não se traduzem em instrumentos/documentos de políticas e diretrizes que norteiam o sistema de planejamento da Ensp.
- 2) Aperfeiçoar o Sistema de Gerência por operações para dar sustentação e governabilidade a gestão estratégica, envolvendo um maior nível de descentralização dos departamentos no tocante a gestão interna em contrapartida aos resultados. Além disso é importante fortalecer as instâncias de Direção (Coordenações) como espaços que expressem articulação e diretrizes organizacional junto aos Departamentos e Centros da Ensp.
- 3) Aperfeiçoar o Sistema de Prestação de Contas por Resultado com designação clara de responsabilidade dentro da sua estrutura, descentralizando e identificando responsáveis quanto aos resultados estabelecidos. Nesse contexto é necessário discutir um sistema de avaliação institucional, com revisão e formulação de novos indicadores (próprios à Ensp, extra PEF) que elevem o compromisso e a relevância social. Nesse sentido vale a Ensp aprofundar a discussão sobre o controle social, uma vez que é uma forma de elevar a qualidade de uma gestão orientada por resultado aliando-a à elevação do nível de responsabilidade de toda Ensp.

- 4) Buscar mecanismos de participação e de comunicação interna para que as diretrizes, a missão, as decisões gerenciais e as políticas institucionais sejam assimiladas e capilarizadas pelo interior da Ensp, ou seja, que cheguem em todas as camadas da organização e nos espaços onde elas são apoiadas e/ou efetivamente operacionalizadas;
- 5) Tão importante quanto as recomendações acima é fortalecer os mecanismos de indução e de adesão dos profissionais em torno de um plano de gestão, dada a refratariedade dos profissionais em assuntos relativos à gestão da Ensp, muitas vezes, não reconhecendo instrumento/documento de gestão interna. Tornando, dessa forma, o plano participativo, com divisão de responsabilidade e comunicativo em todas as instâncias da organização;
- 6) Fortalecer a capacitação e profissionalização de seus recursos humanos, principalmente em nível de gerência que estejam voltadas para as atividades de apoio ao sistema de planejamento da Ensp;

Por final, vale ressaltar, que consideramos que o estudo foi muito abrangente, uma vez que envolveu dimensões culturais, estruturais e de gestão da Ensp e da Fiocruz, o qual não se esgota nessa pesquisa. É importante ressaltar que não tivemos a pretensão no presente estudo de construir uma proposta acabada para se implementar as mudanças necessárias visando a construção e/ou aperfeiçoamento do sistema de planejamento num enfoque de uma gestão estratégica. As limitações de análise documental, de análise qualitativa, e mais análise a partir dos clientes, envolvendo um universo maior dos entrevistados e do exíguo tempo para o retorno do questionário em função do prazo para a apresentação desta dissertação, nos leva a inferir que apenas demos uns passos nessa direção. Portanto, consideramos a presente dissertação como um resultado parcial, com muitas limitações, onde vários pontos merecem ser aprofundados.

VIII - Referências Bibliográficas

ARTMANN, E., 1993. Planejamento Estratégico Situacional: A trilogia Matusiana e uma Proposta para o Nível Local de Saúde. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz.

ARTMANN e RIVERA – Planejamento e Gestão em Saúde: flexibilidade metodológica e agir comunicativo – Análise Estratégica em Saúde e Gestão pela Escuta, Editora Fiocruz - Cap. 1, 17-36 – 2003.

BARBOSA, Pedro Ribeiro, 1995 – Dissertação de Mestrado – O Processo de Desenvolvimento de Sistemas de Gestão em Organizações Hospitalares e a Importância da Profissionalização de seus Dirigentes: considerações a partir de um processo de consultoria no Hospital Evandro Chagas/Fundação Oswaldo Cruz –DAPS/FIOCRUZ

CAPES, CNPq e FINEP - Ciência, Tecnologia e Inovação: A reorganização da pesquisa pública no Brasil. Campinas. Editora Komedi. Cap. 5, 185-247, 2000.

CARVALHO LIMA, Juliano. Dissertação de Mestrado: Gestão Estratégica de sistemas de saúde à luz da Teoria das Macroorganizações. DAPS/Ensp/FIOCRUZ,2003.

CECÍLIO, L.C.O., 1994 – Inventando a Mudança na Administração Pública: Reconstituição e Análise de Três Experiências de Saúde. Tese de Doutorado, Campinas: Faculdade de Medicina, Universidade Estadual de Campinas.

COELHO, Gilda Massari – Gestão do Conhecimento e Inteligência Competitiva – apostila do Mestrado Profissional em Gestão de C&T em Saúde – 2003, Rio de Janeiro.

Décima Segunda Conferência Nacional de Saúde – CNS – Revista Comunicação em Saúde nº 16 - Fiocruz , 2003

Diretrizes para formulação do PLANO QUADRIENAL da FIOCRUZ 2001-2005 – Presidência da Fiocruz, 2001.

Documento para a Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde – Produzido pelo Grupo de Trabalho constituído pela Portaria nº 16 de 10/06/02 do MCT, 2002.

DUSSAULT, Gilles. A Gestão dos serviços públicos de saúde: características e exigências – Revista de Administração Pública – volume nº26, 1992

Gadelha, C.A.G. – Estado e Inovação: Uma Perspectiva Evolucionista – 2002.

Livro Branco – Ministério de Ciência e Tecnologia, Brasília - 2002.

MATUS, Carlos. Adeus, Senhor Presidente- Governantes e Governados- São Paulo- Fundação do Desenvolvimento Administrativo-FUNDAP, 1997.

MATUS, Carlos. Entrevista com Matus – O Método do PES –Franco Huertas- São Paulo- FUNDAP, 1995.

MATUS, Carlos. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi- Estratégias Políticas. São Paulo- Fundação do Desenvolvimento Administrativo-FUNDAP, 1996.

MINTZBERG, Henry e Quinn, James Brian. O Processo da Estratégia. Porto Alegre. 3ª edição. Editora Bookman, 2001.

MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. Safári de Estratégia – Um roteiro pela selva do planejamento estratégico- Porto Alegre- Editora Bookman, 2000.

MOTTA, Paulo Roberto. Gestão Contemporânea: A Ciência e a Arte de ser Dirigente, Rio de Janeiro. Editora Record, 2002.

MOTTA, Paulo Roberto. Transformação Organizacional: A teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro. Editora Qualitymark,2001.

PLANO ESTRATÉGICO DA FIOCRUZ – PEF – Orientações Gerais e Instruções para Elaboração do PEF 2005- Diretoria da Planejamento/Fiocruz.

Relatório da Primeira Conferência Nacional de C&T em Saúde – Ministério de Ciência e Tecnologia – Brasília, 1994.

PROENCA, Adriano & QUENTAL, Cristiane – E Pluribus Unum: Planejamento Estratégico em uma Organização Multi-divisional e Multi-Configuracional- Texto de trabalho- Asplan/Fiocruz 2002.

Relatório de atividades da Fiocruz – Presidência da Fiocruz, 1990.

Resoluções do IV Congresso Interno da Fiocruz – Ciência, Tecnologia e Inovação para a Melhoria da Qualidade de Vida - Presidência da Fiocruz, 2003.

SCHUMPETER, J.A, 1982. A Teoria do Desenvolvimento Econômico. Editora Abril, São Paulo.

RIVERA, F.J.U. & ARTMANN, E, 1999. Planejamento e Gestão em Saúde: Flexibilidade Metodológica e Agir comunicativo. Ciência e Saúde Coletiva. 4:355-365.

RIVERA, F.J.U. 1995. Agir Comunicativo e Planejamento Social (Uma Crítica ao Enfoque Estratégico) Rio de Janeiro: Fiocruz.

RIVERA, F.J.U. Análise Estratégica em Saúde e Gestão pela Escuta –Editora Fiocruz. 2003 186-295.

Termo de Referência para o IV Congresso Interno da Fiocruz – Presidência da Fiocruz, 2003.

ANEXO I

Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca-Fundação Oswaldo Cruz

Mestrado Profissional em Gestão de C&T em Saúde

Questionário sobre Sistemas de Planejamento na Fiocruz e na Ensp

Mestrando: Paulo Roberto de Souza Vieira

1) Dentre os documentos/instrumentos abaixo, qual ou quais são reconhecidos como expressão de diretrizes institucionais. Assinale sim ou não.

- | | | |
|--|------------|------------|
| 1) Plano Pluri Anual – PPA | sim () | não () |
| 2) Plano Quadrienal da Presidência da Fiocruz | sim () | não () |
| 3) Documento de Análise Estratégica – DAE/Ensp | sim () | não () |
| 4) Plano Estratégico da Fiocruz - PEF/Ensp | sim () | não () |
| 5) Outro(s) documento(s)/instrumento(s): _____ | | |

2) Para a(s) resposta(s) “SIM”, especifique o impacto do(s) mesmo(s) sobre a prática da organização (Ensp), pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

- | | |
|--|--------------------|
| 1) Plano Pluri Anual – PPA | Pontuação > () |
| 2) Plano Quadrienal da Presidência da Fiocruz | Pontuação > () |
| 3) Documento de Análise Estratégica – DAE | Pontuação > () |
| 4) Plano Estratégico da Fiocruz - PEF | Pontuação > () |
| 5) Documento(s)/instrumento(s) indicado(s) acima | Pontuação > () |

3) Qual ou quais documentos/instrumentos citados abaixo são reconhecidos como utilizados nas práticas de discussão institucional em instâncias como Conselho Deliberativo (da Fiocruz e da ENSP), Conselhos Departamentais, Câmaras Técnicas e/ou fóruns de debates específicos. Assinale sim ou não.

- | | | |
|--|---------|---------|
| 1) Plano Pluri Anual – PPA | sim () | não () |
| 2) Plano Quadrienal da Presidência da Fiocruz | sim () | não () |
| 3) Documento de Análise Estratégica – DAE/Ensp | sim () | não () |
| 4) Plano Estratégico da Fiocruz - PEF/Ensp | sim () | não () |
| 5) Outro(s) documento(s)/instrumento(s): _____ | | |

4) Para a(s) resposta(s) “sim”, especifique o impacto desse(s) documento(s)/instrumento(s) sobre a discussão institucional nessas instâncias, pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

- | | |
|--|-----------------|
| 1) Plano Pluri Anual – PPA | Pontuação > () |
| 2) Plano Quadrienal da Presidência da Fiocruz | Pontuação > () |
| 3) Documento de Análise Estratégica – DAE | Pontuação > () |
| 4) Plano Estratégico da Fiocruz - PEF | Pontuação > () |
| 5) Documento(s)/instrumento(s) indicado(s) acima | Pontuação > () |

5) Em relação aos documentos/instrumentos abaixo, especifique como é percebida a atuação dos dirigentes da ENSP na liderança e/ou condução no processo de discussão institucional relativo a cada documento pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

- | | |
|--|-----------------|
| 1) Plano Pluri Anual – PPA | Pontuação > () |
| 2) Plano Quadrienal da Presidência da Fiocruz | Pontuação > () |
| 3) Documento de Análise Estratégica – DAE | Pontuação > () |
| 4) Plano Estratégico da Fiocruz - PEF | Pontuação > () |
| 5) Documento(s)/instrumento(s) indicado(s) acima | Pontuação > () |

6) Especifique como é percebido o estágio de desenvolvimento do sistema de acompanhamento e avaliação de resultados da Escola e da Fiocruz, pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

1) Ensp Pontuação > ()

2) Fiocruz Pontuação > ()

7) Dentre os indicadores abaixo, quais deles são conhecidos e aplicados na ENSP. Assinale sim ou não. Dentre os indicadores conhecidos e aplicados na Ensp, especifique o grau de importância/pertinência para demonstrar o desempenho da pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

	Sim	Não	Pont.
Publicação indexada	()	()	()
Publicação não-indexada	()	()	()
Índice de citação de artigos indexados	()	()	()
Número de projetos em andamento/concluídos	()	()	()
Não concluídos/abandonados	()	()	()
Autoria/organização de livro	()	()	()
Autoria de capítulo de livro	()	()	()
Número de egressos/matriculados	()	()	()
Índice de satisfação de egressos	()	()	()
Índice de abandono de egressos	()	()	()
Número de cursos	()	()	()
Índice de egresso ocupando cargos de direção no SUS	()	()	()
Número médio de orientações mestrado/doutorado/pesquisador	()	()	()
Índice de atendimento às demandas institucionais (secretarias/MS/organizações do SUS)	()	()	()
Número de clientes institucionais (Instituições/empresas/hospitais)	()	()	()

Conferência em eventos científicos	()	()	()
Participação em eventos científicos	()	()	()
Organização e Coordenação de eventos científicos	()	()	()
Índice de teses defendidas na Ensp	()	()	()
Tempo médio de defesa de mestrado e doutorado	()	()	()
Número médio de horas-aulas ministradas	()	()	()
Grau de qualidade de professor/aula oferecido à alunos	()	()	()
Índice de professores/pesquisadores com bolsa de produtividade Capes	()	()	()
% de cursos acreditados pedagogicamente	()	()	()
Custo do aluno egresso do mestrado/doutorado	()	()	()
Número de atas do CD divulgado na Ensp	()	()	()
% de decisões do CD/Ensp implementadas	()	()	()
Índice de execução orçamentária/ retorno institucional	()	()	()
Número médio de horas/treinamento de funcionários da Ensp por ano	()	()	()
Índice de satisfação dos trabalhadores da Ensp	()	()	()
Proposição de outros indicadores: _____			

8) Não há planejamento sem um alto grau de responsabilidade individual e institucional e transparência das atividades finalísticas e produtivas da Unidade. Especifique como se percebe o grau de responsabilidade e transparência no processo de avaliação dentro da Escola, pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

- | | |
|-----------------------------------|-----------------|
| A) Transparência | Pontuação > () |
| B) Responsabilidade institucional | Pontuação > () |
| C) Responsabilidade individual | Pontuação > () |

9) Quanto ao estabelecimento de diretrizes/missão institucionais, como essas diretrizes/missão são formuladas e assimiladas no interior da Escola? Especifique

como se percebe a institucionalização dessas diretrizes e a sua assimilação no interior da Escola, pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

1) Pontuação de 1 a 10 ()

10) Na sua avaliação, quais as alternativas abaixo podem ser consideradas desafios e/ou limites a serem superados para ampliar as práticas de planejamento na Escola, considerando sua peculiaridade de uma organização complexa e profissional? Para as respostas “sim”, especifique a sua importância pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

	Sim	Não	Pont.
I) Aprimorar o sistema de acompanhamento e avaliação de resultados (gerenciais, acadêmicos e de impacto social)	.		
II) Estabelecer e implementar objetivos institucionais estratégicos, criando novos espaços e transformando os existentes em espaços de formulação de políticas institucionais para Escola			
III) Tornar mais transparente a prestação de contas, a partir da introdução de conselhos externos, visando fortalecer o compromisso social da Escola.			
IV) Formular estratégias para a busca de adesão dos profissionais (pesquisadores, docentes e demais funcionários) visando o fortalecimento de um enfoque de planejamento participativo na Escola.			
V) Capacitar os Recursos Humanos visando a dar apoio às práticas e ao sistema de planejamento da Escola.			

11) Em relação a busca de inovação em saúde, a Escola de Governo em Saúde implementou, e está em curso, o programa de indução de Pesquisa Estratégica e Desenvolvimento (PED) no âmbito da Escola, com diversos projetos em andamento em suas diversas áreas de atuação. Assinale abaixo o seu nível de conhecimento sobre o PED?

() Nenhum

() Médio

() Baixo

() Alto

- 12) Caso a resposta acima seja “C” ou “D”, especifique qual é o impacto percebido do PED para a geração de produtos/soluções aplicáveis ao SUS, pontuando de 1 a 10, onde 10 expressa o maior impacto.

Pontuação > ()

- 13) As Coordenações da Ensp (Coordenação de Escola de Governo, Coordenação de Pós-Graduação e Coordenação de Desenvolvimento Institucional e Gestão) expressam uma estratégia organizacional visando articulação entre os espaços de trabalho e de produção da Escola, que são naturalmente descentralizados nos Departamentos, Núcleos, Centros, equipes de pesquisa, etc.

- 1) () Discorda totalmente
 - 2) () Discorda/Concorda parcialmente
 - 3) () Concorda plenamente
 - 4) () Indiferente
 - 5) Espaço para comentários e/ou observações:
-

- 14) A limitação do nosso sistema de avaliação gerencial e acadêmico, associada à falta de uma cultura no processo de avaliação institucional, são os principais obstáculos e desafios para a implementação de um modelo de planejamento e gestão estratégica.

- 1) () Discorda totalmente
 - 2) () Discorda/Concorda parcialmente
 - 3) () Concorda plenamente
 - 4) () Indiferente
 - 5) Espaço para comentários/observações:
-

15) O modelo de indicadores da Fiocruz existente no POM (PEF a partir de 2005) está voltado basicamente para a produção acadêmica não se preocupando, diretamente, com a aplicabilidade e impacto social do ensino e da pesquisa.

- 1) () Discorda totalmente
 - 2) () Discorda/Concorda parcialmente
 - 3) () Concorda plenamente
 - 4) () Indiferente
 - 5) Espaço para comentários/observações:
-

16) Numa organização profissional e complexa com grande autonomia, como é o caso da Escola, é natural se observar dificuldades para adequado funcionamento de um sistema de acompanhamento e avaliação de desempenho aliado a uma cultura do não compartilhamento das informações institucionais, imprescindíveis para adoção de um modelo de planejamento e gestão estratégica.

- 1) () Discorda totalmente
 - 2) () Discorda/Concorda parcialmente
 - 3) () Concorda plenamente
 - 4) () Indiferente
 - 5) Espaço para comentários/observações:
-

17) A estrutura organizacional da Ensp (Coordenações, Departamentos, Câmaras e Conselhos) permite e facilita a operacionalização e a consecução de sua missão institucional e/ou dar respostas a demandas contingenciais de forma ágil e flexível.

- 1) () Discorda totalmente
- 2) () Discorda/Concorda parcialmente
- 3) () Concorda plenamente

4) () Indiferente

5) Espaço para comentários/observações:

18) Em relação aos sistemas de informações da Escola (gerenciais e acadêmicos) são identificadas deficiências. As informações estão dispersas e fragmentadas, o que vem dificultando a consolidação das mesmas para a elaboração de relatórios gerenciais visando o apoio à tomada de decisão.

1) () Discorda totalmente

2) () Discorda/Concorda parcialmente

3) () Concorda plenamente

4) () Indiferente

5) Espaço para comentários/observações:

19) No tocante ao sistema de informação sobre produção acadêmica de base individual (Fiolattes), como se classifica sua adequação e importância para o apoio ao sistema de planejamento e avaliação da Escola.

() Deficiente

() Regular

() Bom

() Muito bom

20) O estabelecimento de projetos da Escola, muitas vezes é determinado pela percepção isolada do pesquisador interessado em expandir a fronteira do conhecimento científico e/ou em solucionar problemas práticos.

- 1) () Discorda totalmente
 - 2) () Discorda/Concorda parcialmente
 - 3) () Concorda plenamente
 - 4) () Indiferente
 - 5) Espaço para comentários/observações:
-

21) De um modo geral os critérios e procedimentos para o estabelecimento de projeto/linhas de pesquisa no âmbito da Escola são insuficientes e inadequados.

- 1) () Discorda totalmente
 - 2) () Discorda/Concorda parcialmente
 - 3) () Concorda plenamente
 - 4) () Indiferente
 - 5) Espaço para comentários/observações:
-

22) Nos últimos anos a Fiocruz vem buscando alterar a lógica de alocação de recursos orçamentários introduzindo critérios relacionados à capacidade de gestão da Unidade.

- 1) () Discorda totalmente
- 2) () Discorda/Concorda parcialmente
- 3) () Concorda plenamente
- 4) () Indiferente
- 5) Comentários/observações:

23) A Ensp como importante Unidade da Fiocruz vem buscando contribuir com propostas inovadoras nas áreas de ensino, pesquisa e gestão (Mestrados profissionais, Educação à Distância, pesquisa estratégica, novos cursos em parcerias com órgãos do SUS e outros).

- 1) () Discorda totalmente
- 2) () Discorda/Concorda parcialmente
- 3) () Concorda plenamente
- 4) () Indiferente
- 5) Comentários/observações:

24) Na sua avaliação como você classifica o sistema de planejamento e gestão estratégica da Fiocruz hoje:

- A) () Ausente
- B) () Deficiente
- C) () Regular
- D) () Muito bom

25) Na sua avaliação como você classifica o sistema de planejamento e gestão estratégica da Ensp hoje:

- A) () Ausente
- B) () Deficiente
- C) () Regular
- D) () Muito bom

26) Quais outras propostas e/ou sugestões, além das já mencionadas, que podem ser dadas para ajudar a superar os limites e desafios existentes na Escola visando a eficácia do seu sistema de planejamento?

ANEXO II

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Você esta sendo convidado(a) para participar da entrevista, parte importante do trabalho de dissertação do Mestrado Profissional de Gestão de C&T em Saúde, cujo objeto da pesquisa são os Sistemas de Planejamento e Gestão Estratégica em Organizações de C&T em Saúde: O caso da Ensp.

Sua participação não é obrigatória. A qualquer momento você pode desistir de participar e retirar o seu consentimento. Sua recusa não trará nenhum prejuízo em sua relação com o pesquisador ou com a Instituição.

O objetivo geral dessa pesquisa é discutir os limites e desafios existentes nessa organização (cujas características são de caráter profissional e complexa dentro do contexto de uma organização inovadora e diversificada como a Fiocruz) buscando contribuir para a construção de alternativas de sistemas de planejamento para uma melhor gestão da Escola.

As informações obtidas através dessa pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre a sua participação. Os dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação.

Você esta recebendo uma cópia deste Termo onde consta o telefone e o endereço do pesquisador principal, podendo tirar dúvidas sobre o projeto e sua participação, agora ou a qualquer momento.

Paulo Roberto de Souza Vieira
SEPLAN/CDIG/ENSP- SALA 307
Tel. 2598.2537/9119.9768

Declaro que entendi os objetivos, riscos e benefícios de minha participação na pesquisa e concordo em participar.
