

**DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO –  
A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO DE PESQUISA CLÍNICA EVANDRO CHAGAS –  
IPEC/FIOCRUZ**

*Ivanea Moura da Rocha - MPr<sup>1</sup>*

*Marcelino José Jorge – DSc<sup>2</sup>*

**RESUMO**

O artigo relata estudo dos mecanismos de descentralização do planejamento estratégico no IPEC. Recorreu-se à Nova Economia da Ciência, com vistas a identificar as conseqüências de fatores externos sobre o modelo de gestão da FIOCRUZ: a reforma do Estado; as novas políticas de C&T e Inovação; a mudança da organização da pesquisa; e a regulação por avaliação de desempenho. A seguir utilizou-se a Teoria das Organizações para caracterizar as conseqüências da pesquisa estratégica, da gestão segundo resultados e do planejamento sobre a reestruturação do IPEC. Como resultado, foram submetidas aos gerentes, através de entrevista em profundidade, a hipótese de descentralização vertical seletiva do planejamento do IPEC, além de prescrições para a operacionalização deste modelo. As evidências apontam receptividade dos gerentes à doutrina, ao método e à descentralização do planejamento estratégico como princípio, assim como confiança e cautela quanto ao mecanismo de descentralização proposto.

**Palavras-chave:** pesquisa clínica; planejamento estratégico; descentralização; estudo de caso.

---

<sup>1</sup> FIOCRUZ – São Paulo. [ivanea.rocha@ipec.fiocruz.br](mailto:ivanea.rocha@ipec.fiocruz.br)

<sup>2</sup> FIOCRUZ – São Paulo. [marcelino.jorge@ipec.fiocruz.br](mailto:marcelino.jorge@ipec.fiocruz.br)

**DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO –  
A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO DE PESQUISA CLÍNICA EVANDRO CHAGAS –  
IPEC/FIOCRUZ**

**INTRODUÇÃO**

O objetivo deste texto é expor um estudo de caso sobre a experiência de descentralização do planejamento estratégico do Instituto de Pesquisa Clínica Evandro Chagas – IPEC da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ até 2005, cujo resultado servirá de base para dar capilaridade ao planejamento do IPEC em 2008.

Para identificar as raízes do modelo de gestão da organização, o estudo recorreu, em primeiro lugar, à chamada Nova Economia da Ciência, com vistas a analisar as implicações da reforma do Estado; das novas políticas de C&T e Inovação (CT&I); da mudança da organização da pesquisa; e da regulação por avaliação de desempenho. E, em segundo lugar, utilizou elementos da Teoria das Organizações, com vistas a caracterizar as potenciais conseqüências da pesquisa estratégica, da gestão segundo resultados e do planejamento estratégico.

Como resultado, foram submetidas aos gerentes, através de roteiro de entrevista em profundidade, a hipótese de descentralização vertical seletiva do planejamento estratégico do Instituto, além de prescrições quanto à operacionalização deste modelo de planejamento.

As evidências obtidas são no sentido de receptividade dos gerentes do IPEC à doutrina, ao método e à descentralização do planejamento estratégico como princípio, assim como de confiança e de cautela quanto ao mecanismo de descentralização vertical seletiva proposto.

O texto está estruturado em cinco seções. A segunda seção é dedicada ao exame das mudanças da inserção da economia brasileira na economia mundial, da organização da pesquisa e da política de C&T no Brasil; da reforma do Estado; da experiência da FIOCRUZ com a gestão segundo resultados e com a promoção da pesquisa estratégica; bem como da trajetória do IPEC no sistema de planejamento

da FIOCRUZ. A seção seguinte é dedicada à caracterização do planejamento da FIOCRUZ, à discussão das vantagens da descentralização da elaboração do plano e à apresentação de um estudo de caso sobre a promoção da descentralização do planejamento no IPEC. A quarta seção expõe as conclusões extraídas do estudo sobre receptividade e prescrições da descentralização do planejamento no IPEC.

## **1. REFORMA DO ESTADO, INOVAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA FIOCRUZ**

### **1.1. FORMAÇÃO DA NOVA SOCIEDADE DO CONHECIMENTO**

Frente à aceleração do processo de globalização e com o surgimento e difusão das novas tecnologias de informação, inaugurou-se uma nova era tecnocômica, fundada na crescente complexidade e importância que assume a relação entre conhecimento, aprendizado e inovação. A capacidade de gerar e absorver inovações é, a partir de então, vista como elemento chave da competitividade dinâmica e sustentável.

Por outro lado, a análise da participação estatal no processo de desenvolvimento científico e tecnológico dos países capitalistas centrais leva a concluir que as medidas de apoio do Estado ao processo de desenvolvimento científico e, especialmente, tecnológico, transcendem o apoio direto às atividades de P&D. Tornou-se premente a formulação de novas estratégias e alternativas de desenvolvimento, em níveis mundial, nacional e local, para lidar com os desafios então colocados, exigindo-se novos modelos e instrumentos institucionais, normativos e reguladores que sejam capazes de dar conta das questões que se apresentam frente à emergência da Era do Conhecimento e do padrão de acumulação dominado pelas finanças.

Em particular, é necessário implantar o planejamento de CT&I com a participação de diversos setores e níveis de governo na construção e implementação das políticas, criando foros especializados e aprofundando a gestão participativa nas decisões estratégicas e na condução das políticas, com a finalidade de contribuir para a melhoria e para a integralidade da atenção à saúde da população.

## 2.2. REFORMA DO ESTADO

A crise do Estado implicou na necessidade de reformá-lo e reconstruí-lo; a globalização tornou imperativa a tarefa de redefinir suas funções. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva. A regulação e a intervenção continuam necessárias no desenvolvimento tecnológico e da infra-estrutura - uma intervenção que compense os desequilíbrios distributivos provocados pelo mercado globalizado, mas, principalmente, a que capacite os agentes econômicos a competir em nível mundial (BRESSER PEREIRA, 1998).

Nos anos 80, então, iniciou-se uma grande revolução na administração pública dos países centrais em direção a uma administração pública gerencial.

No Brasil, no entanto, as tentativas de reforma na área da administração pública foram equivocadas. Não se dava conta da necessidade de uma modernização radical da administração pública - modernização que só uma perspectiva gerencial pode proporcionar. A partir de 1995, então, iniciou-se um novo ciclo de reforma do Estado em geral e da organização do governo, em particular. Essa reforma teve por objetivos: a curto-prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e municípios e, a médio-prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

Quanto à política de C&T, a avaliação do planejamento governamental e dos resultados alcançados pela industrialização brasileira resultou na discussão das estratégias adotadas a partir dos anos 90 para a implantação das novas políticas de competição e de competitividade, entre as quais a introdução da gestão segundo resultados na produção de bens públicos. A estratégia explícita nas novas diretrizes da política brasileira era, nos meados dos anos 90, a alocação de recursos diretamente relacionados com o estímulo corrente às atividades de pesquisa.

Há que se destacar, além disso, que as diretrizes desde então estabelecidas para a pesquisa no país tiveram repercussão direta na gestão das organizações de C&T, uma vez que estas passaram a absorver a função de fixar objetivos correspondentes à definição da sua própria missão e passaram, ao mesmo tempo, a conviver com novos desafios para o equacionamento de problemas de governança.

### 2.3. DESTAQUE À PESQUISA DEVOTADA A MISSÕES

Por outro lado, a supremacia dos interesses de segurança econômica na formulação das políticas nacionais de C&T das economias de mercado avançadas a partir dos anos 80 colocou em destaque o debate dos desafios da interação Universidade-indústria e dos mecanismos ao alcance do governo para a solução do problema de insuficiência de incentivo para a pesquisa tecnológica básica de interesse do conjunto da indústria - a chamada pesquisa cooperativa, atribuindo prioridade a política focada em alvos estratégicos e não a programas de assistência financeira a projetos particulares, fazendo-se, por isso mesmo, necessárias algumas diretrizes para os gastos públicos em P&D, cuja manutenção só pode ser justificada pela contribuição da pesquisa para o bem-estar em sentido mais amplo.

Decorreu do desenvolvimento da revisão da política de C&T em economias de mercado até meados dos anos 90, além disso, a prescrição de um conjunto de princípios de gestão interna das organizações de pesquisa dependentes de recursos públicos, que incluíam: a busca de efetividade em custos, o compromisso de prestação de contas, o incentivo à pesquisa cooperativa, a ênfase na transformação do conhecimento em informação, o reconhecimento da existência de problemas internos de coordenação e de compromisso nas organizações e o de escolha pró-eficiência entre iniciativas de ação direta e de regulação.

Nesse contexto, a partir das evidências recentes sobre a importância dos resultados que vêm sendo obtidos em projetos orientados pela busca da inovação tecnológica baseada no conhecimento científico, formou-se uma corrente de opinião sobre a natureza da pesquisa, que associa o sucesso destes projetos às novas tendências atribuídas às atividades científicas e de ensino, cujas interações e influências combinadas aparentam conduzir a uma transformação no modo institucionalizado de produção de conhecimento. Concluiu-se, então, que os objetivos institucionais da pesquisa, assim como as regras que governam o desenvolvimento profissional e também os determinantes sociais e técnicos da competência individual do pesquisador terão todos que ser modificados, ao mesmo tempo em que as organizações deveriam, por sua vez, ser descentralizadas.

## 2.4. GESTÃO SEGUNDO RESULTADO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA FIOCRUZ

Desde meados da década de 90, registrou-se um movimento crescente em favor de mais autonomia de gestão das organizações governamentais de C&T no Brasil, em função do qual a influência das diretrizes dos órgãos supervisores hoje tem menos peso, enquanto a restrição de recursos orçamentários tornou-se mais aguda e aumentou o gasto da administração destas organizações com a implantação de novos instrumentos gerenciais para a definição interna de rumos e de prioridades, para a prestação de contas ao poder público e à sociedade organizada e para o aperfeiçoamento dos processos internos de produção.

Em face desse quadro, cabe destacar a mudança do modelo de gestão da FIOCRUZ em 1994, que resultou em processo de descentralização gerencial, combinado com a adoção de um mecanismo de incentivo em que a avaliação de *performance* informa a tomada de decisão sobre a distribuição dos recursos do orçamento. Trata-se do Plano de Objetivos e Metas - POM, que foi utilizado pela Administração Central - AC dessa organização no período 1994-2005 para a coordenação de atividades de: pesquisa e desenvolvimento tecnológico (PQ); de ensino (ES) - níveis técnico, de graduação e de pós- graduação; de produção de bens e insumos (PB); de prestação de serviços (SR); de informação e comunicação (IC); e de desenvolvimento e gestão institucional (DI), executadas por dezoito Unidades Técnicas (UT), das quais 13 Unidades Técnico-Científicas (UTCs), resultantes do processo de descentralização gerencial.

Por força dessa reforma, o POM, tornado operacional no início de 1995, passou a ser o resultado da coordenação, mediante deliberação do Conselho Deliberativo da FIOCRUZ (CD), das propostas de atividades originalmente elaboradas a cada ano de maneira independente no âmbito de cada UTC.

Nesse modelo, o conjunto das metas anuais de uma UTC é distribuído por objetivos em cada programa-fim de atividades anuais (PI) por UTC, sendo apresentado para cada objetivo um orçamento de despesas de custeio e de capital em que são discriminadas as fontes de recursos: recursos do Tesouro e recursos diretamente arrecadados. Um PI envolve, portanto, várias metas-síntese como, por

exemplo, o PI de pesquisa e desenvolvimento tecnológico que inclui, entre outras, a publicação de artigo e a apresentação de conferência em congresso científico. De posse dos orçamentos para os objetivos das UTCs em cada PI é possível, então, calcular o custo das atividades de cada UTC no programa. A *performance* do conjunto da organização, bem como a *performance* de cada uma das UTCs em particular, é apurada ao final de cada ano, com vistas a que possam ser avaliados os resultados observados, sob o critério dos ganhos de eficácia social, dos ganhos de efetividade e dos ganhos de eficiência atingidos ao longo do ano. Com vistas à eficiência com autonomia no uso de recursos, esses constituem os três critérios de prestação de contas a partir dos quais as cotas de repartição do orçamento geral da FIOCRUZ entre as UTCs são, em princípio, estabelecidas para o ano subsequente.

Como conseqüência, um aumento de eficácia pôde ser no início observado. No entanto, por força de certas características de construção do POM, acumularam-se evidências de que a qualidade da informação revelada pelas UTCs para o CD, essencial para o planejamento baseado no desempenho passado, deteriorou no período 2000-2, o que culminou na substituição, a partir de 2003, do modelo de gestão baseado na avaliação de desempenho, pelo modelo de gestão baseado no planejamento estratégico das UTCs, como diretriz de elaboração dos seus planos.

## 2.5. INSERÇÃO DO IPEC NO SISTEMA DE PLANEJAMENTO DA FIOCRUZ

O IPEC tem a missão de “estudar as doenças infecciosas através de programas de atendimento integrados a projetos de pesquisa e ensino interprofissionais, voltados para a recuperação, promoção da saúde e a prevenção de agravos”. A partir de 1998, a sua produção científica cresceu progressivamente, o número de atendimentos também aumentou e implantou-se o ensino especializado nas áreas médica, de enfermagem e de serviço social, bem como a residência médica em doenças infecciosas. Os laboratórios especializados do Instituto continuaram buscando técnicas sofisticadas de diagnóstico, partilhando ou liderando as pesquisas clínicas no país e voltados, essencialmente, para a qualidade dos serviços (MARZOCHI, 2001). Em 2003 foi implantado na Unidade o ensino de Pós-Graduação *stricto sensu* em Doenças Infecciosas e Parasitárias.

Em correspondência a essa trajetória, a AC da FIOCRUZ concluiu em 2001

que o IPEC era fator importante para os programas estratégicos da Fundação, assim como do Ministério da Saúde e que o IPEC realizava sistematicamente atividades de planejamento operacional, seja através de embriões de planejamento identificados na sua estrutura, seja através dos departamentos de administração, mas requeria o aporte de recursos humanos, conhecimento e ferramentas de planejamento, notadamente de planejamento estratégico.

Como consequência, uma das tarefas do Instituto no horizonte do plano quadrienal 2004-8 da Fundação foi a de concluir uma visão de futuro que dirigisse um plano estratégico alicerçado na identificação das demandas sócio-sanitárias, das políticas de Estado e das transformações da fronteira de conhecimento de C&T, bem como na sua confrontação com a competência específica acumulada na Unidade.

Em 2002, então, o IPEC internalizou o planejamento estratégico, evidenciando-se, no entanto, dificuldades de implementação, as quais foram à época associadas à interação deficiente entre gestor e tecnólogo, o que explica a importância atribuída à reorganização da análise de posicionamento estratégico mediante a descentralização do exercício de identificação dos Fatores Críticos de Sucesso - FCSs do Instituto desde então, pelo efeito previsto de engajar todo o corpo técnico do Instituto. Ou seja, de conseguir efeito sinergia, em que o todo é maior que a soma das partes, pois a comunicação é considerada a fórmula de solução dos problemas de coordenação e de compromisso.

### **3. DESCENTRALIZAÇÃO VERTICAL SELETIVA: UMA HIPÓTESE DE INTERAÇÃO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COM A ATIVIDADE DE PESQUISA**

#### **3.1. PENSAMENTO ESTRATÉGICO**

O pensamento estratégico é, em geral, associado à idéia de antecipação das ações de outros atores envolvidos com uma questão e de avaliação dos riscos, custos e benefícios de cada decisão. Logo, em uma época de grandes transformações, com uma sensível ampliação do número de fatores de mudança, é

fundamental as organizações adotarem o pensamento estratégico, com vistas a orientar o seu modelo de gestão e de planejamento.

O planejamento estratégico, sob essa ótica, deve ser compreendido como parte da chamada gestão estratégica. A ação do Governo tem que ser norteada pela identificação de objetivos, tem que ser precedida e orientada pela análise, mas uma análise sistemática e metódica (MATUS, 1993). Diferente do planejamento estratégico corporativo, que trabalha com foco na relação produto-mercado, o planejamento estratégico em organizações governamentais deve direcionar sua atenção para o eixo produto-políticas públicas, o que requer uma avaliação da posição dos atores relevantes dentro e fora do governo.

Visto, por outro lado, o enfoque estratégico de planejamento sob a ótica dos processos intersubjetivos, percebe-se que, ao introduzir a dimensão humana e política nos processos de planejamento e gestão, este enfoque representa um rompimento com a crença na superioridade da racionalidade técnica para definir prioridades na alocação dos recursos escassos, face à complexidade e à incerteza dos processos sociais e, especialmente no âmbito da gestão pública, à baixa governabilidade das organizações (Azevedo *et al.*, 2002). Reconhece-se a pluralidade de atores no processo de planejamento, com diferentes capacidades - poderes - e interesses, disputando projetos e os recursos para implementá-los.

Apesar disso, algum grau de previsibilidade sobre o comportamento dos atores é necessário para que esse enfoque possa ser desenvolvido e isto só se obtém partindo-se do pressuposto de que os atores se moverão apenas em função de escolhas racionais. Logo, tanto Matus (1996) como Testa (1986) trabalham com categorias como "vontade", "motivação" e "interesse". Mesmo quando admitem "componentes subjetivos e informais em algum entorno da questão estratégica", que fazem parte do "caráter" das pessoas que pensam a estratégia (TESTA, 1986, p. 195).

### 3.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Em conseqüência, o planejamento é uma função administrativa complexa. Apesar das teorias e conceitos de planejamento fornecerem algumas diretrizes

gerais, as circunstâncias de cada organização são tão específicas que a administração precisa fazer adaptações quando da aplicação do planejamento.

Dois princípios estratégicos fundamentais, como se sabe, são os de que:

a) os gerentes da organização devem conhecê-la bem, assim como conhecer as organizações concorrentes, ou seja, conhecer sua situação estratégica tão bem quanto conhecem a situação estratégica das demais; e

b) é importante a coordenação, ou seja, os gerentes devem perseguir a sintonia de opiniões, para poderem promover a cooperação no âmbito da organização.

Para melhorar a prática do planejamento é proveitoso, a propósito, considerar o planejamento como um processo organizacional. Isso é, o planejamento é um processo de estabelecimento coletivo de objetivos, de discussão de expectativas e informações e de comunicação de resultados pretendidos entre os indivíduos, as unidades de trabalho, os projetos, os departamentos e, mesmo, entre organizações. O aprimoramento do planejamento estratégico no IPEC exigiram, portanto, descentralização do esforço de localização dos FCSs do Instituto.

### 3.3. ANÁLISE DE POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO - APE

O planejamento estratégico – ou análise de posicionamento estratégico – tem por objetivo identificar as atividades que tornam a organização competitiva, ou seja, que asseguram resultados favoráveis, mesmo diante da reação da concorrência.

A APE é a organização saber onde está no *ranking* das organizações; ou seja, conhecer a sua situação estratégica: conhecer as suas forças, oportunidades, fraquezas e ameaças (SWOT).

### 3.4. DESCENTRALIZAÇÃO E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O SWOT objetiva identificar FCSs e, à luz dos dois princípios do planejamento estratégico citados na subseção 3.2, o planejamento descentralizado estimula cada agente a boas práticas e à compreensão do todo, do qual é integrante: se cada agente entender o seu papel e que é parte desse todo, entendendo a missão/objetivos da organização, então haverá compromisso.

Uma organização deve ser descentralizada porque nem todas as suas decisões podem ser tomadas em um centro, uma vez que, às vezes, a informação necessária não pode ser levada a este centro, por ser difusa e difícil de ser transmitida: às vezes porque não pode ser ali compreendida.

Assim como porque a informação permite à organização responder rapidamente às condições locais e a transmissão das informações ao centro e para trás leva tempo, o que pode ser crucial: "homens no local dos eventos", presumivelmente com poder de decisão, fornecem melhor serviço ao cliente.

Uma última razão para a descentralização é que ela constitui um estímulo para a motivação e o compromisso. As pessoas criativas se utilizam de amplo espaço de manobra e tal motivação é crucial nos serviços profissionais: por serem complexas, as organizações profissionais têm boas razões para descentralizar.

Entretanto, para torna-la efetiva, há que examinar o interior da denominada descentralização, uma vez que a distribuição de poder na organização é um fenômeno complexo: a centralização e a descentralização não devem ser tratadas como absolutas, mas, ao contrário, como os extremos de um *continuum*. Importa considerar, ainda, o tipo de redistribuição de poder que revela: para quem – vertical ou horizontal – e de que âmbito – seletiva ou paralela. A propósito, o termo ‘descentralização’ é utilizado na literatura de três modos diferentes:

1. primeiro, como a dispersão do poder formal pela cadeia de autoridade abaixo. Essa dispersão é conhecida como ‘descentralização vertical’ (MINTZBERG, 2003);

2. o poder de decisão - neste caso, principalmente informal - pode permanecer com os gerentes de linha no sistema de autoridade formal, ou pode fluir para as pessoas fora da estrutura de linha - analistas, especialistas de apoio e operadores. A ‘descentralização horizontal’ refere-se à extensão em que os não-gerentes controlam os processos de decisão; e, finalmente,

3. é usado para referir-se à dispersão física dos serviços. Bibliotecas, copiadoras e forças policiais estão ‘centralizadas’ em um único local, ou ‘descentralizadas’ para muitos, por estarem próximas aos seus usuários. Entretanto, essa ‘descentralização *per se*’ não tem a ver com o poder de tomada de decisão.

Por seu turno, na descentralização seletiva o poder sobre os vários tipos de decisão está em locais diferentes da organização. Por exemplo, decisões financeiras podem ser tomadas na cúpula estratégica, as de *marketing* nas unidades de apoio e as de produção na base da linha intermediária, pelos supervisores de primeira linha.

Cabe, além disso, destacar que, mesmo em um único processo de decisão, o poder de diferentes pessoas pode variar. O significado real do controle sobre o processo de decisão decorre de referências individuais, em particular porque, face à incerteza e no que diz respeito a organizações complexas, a descentralização, de fato, é condicionada pela assimetria de informação.

De sorte que o que importa não é o controle sobre as decisões *per se*, mas o controle sobre as ações. Portanto, um processo de decisão é mais descentralizado quando o tomador de decisão controla apenas a fase de escolha (o mínimo que pode fazer e ainda ser chamado de tomador de decisão).

Assim, a descentralização vertical seletiva está logicamente associada às constelações de trabalho agrupadas na base funcional. Entretanto, tal descentralização seletiva deixa importantes interdependências a serem conciliadas, o que levanta a questão de coordenação e controle. A organização que é seletivamente descentralizada na dimensão vertical coordenará sua tomada de decisão largamente por ajustamento mútuo. Especificamente, colocará forte ênfase no uso dos instrumentos de rearticulação.

Do que decorre que o planejamento da ação possibilita à cúpula estratégica controlar as decisões importantes, embora deva abrir mão de algum poder para os planejadores da assessoria, o que resulta na descentralização horizontal seletiva.

Nesse sentido, a FIOCRUZ optou pela descentralização articulada dos processos de planejamento, devido às tensões associadas à imprevisibilidade do processo inovador e à dinâmica política da organização profissional e às demandas por parte da AC da organização quanto a objetivos e metas específicos para o futuro, assim como à assimetria na detenção de informações relevantes, que apontam para a necessidade de um delicado e dinâmico balanceamento de forças (Proença; Quental, 2002). Em particular porque, como ocorre com a maioria dos problemas de estrutura, o da descentralização centra-se na questão da divisão do

trabalho *versus* coordenação e a centralização é vista *a priori* como o meio mais seguro de coordenar a tomada de decisão na organização (MINTZBERG, 2003).

#### **4. RECEPTIVIDADE E OPERACIONALIZAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO – CONCLUSÕES DO ESTUDO DE CASO DO IPEC**

A partir dessa ordem de considerações, o objetivo do estudo de caso relatado neste texto foi o de eliminar as barreiras às formas de promover a descentralização vertical seletiva do planejamento estratégico no IPEC e de, verificado o grau de intimidade dos gerentes com o exercício SWOT, dimensionar a necessidade de capacitação para implementá-lo.

##### **4.1. PECULIARIDADES DO IPEC E OBJETIVO DE DESCENTRALIZAÇÃO**

Como as circunstâncias de cada organização são tão específicas que a administração precisa adaptar as diretrizes gerais da teoria e dos conceitos de plano estratégico quando da sua aplicação em situações reais, o aprimoramento do planejamento estratégico no Instituto exigiu medidas de descentralização do esforço de localização dos seus FCSs.

A partir de 2002, adotado *a priori* o referencial de gestão proposto pelo modelo da chamada visão posicional de planejamento estratégico (Porter, 2001), a APE do IPEC tomou, como termo de referência de análise, os Programas de Extensão Pesquisa-Ensino-Serviços Para Solução de Problemas de Saúde – PEPESs, um modelo de organização da pesquisa clínica implantado no IPEC em 2001, avaliando a contribuição de cada PEPES para que a organização sustente vantagens comparativas face às organizações congêneres, quando são consideradas as suas perspectivas de progresso nestas áreas de atuação.

Eis porque, uma vez avançada no plano conceitual a absorção da APE pela direção do Instituto, a prioridade de aperfeiçoamento do POM a partir de 2005 recaiu no engajamento do corpo técnico na identificação dos FCSs do Instituto, com vistas à seleção do escopo da pesquisa clínica ampliada no âmbito dos programas organizados na Unidade.

Trata-se, hoje, de potencializar os resultados do planejamento; de encontrar mecanismos de descentralização vertical seletiva do exercício SWOT, não só porque o planejamento serve a propósitos informativos e de auto-conhecimento, assim como de construção de consensos, de comunicação e de legitimação de estratégias, como porque as estratégias e padrões de comportamento emergem permanentemente da base da organização (MINTZBERG, 1979).

Entende-se, nesse sentido, que, para ser saudável, o tecido organizacional precisa de normas e procedimentos formais de relacionamento e partilha de poder, mas também de uma cultura de confiança, empatia e influências recíprocas, que é a raiz do princípio da cooperação, a qual, então, deve ser cultivada! (HANDY, 1992).

#### 4.2. MÉTODO DA PESQUISA

Face à escassez de evidências na literatura sobre os resultados dos métodos já adotados para a descentralização do planejamento em experiências anteriores – as suas vantagens e desvantagens efetivas – e de prescrições práticas para implementar esta mudança gerencial com sucesso, o estudo de caso foi conduzido com vistas a oferecer subsídios imediatos à descentralização da APE no Instituto e acumular evidências necessárias a futuras generalizações sobre o tema.

De forma que não foi dada ênfase a uma reflexão teórica neutra e a um levantamento bibliográfico, como base para a definição *a priori* de um método de descentralização a ser testado posteriormente pela pesquisa de campo. Optou-se por uma pesquisa de opinião sobre as propriedades de incentivo exibidas pelo método de descentralização de escolha da Direção da Unidade, identificando o público-alvo, o instrumento de coleta e os temas da pesquisa.

O questionário foi aplicado em uma amostra de conveniência, constituída da Direção, das Vice-Direções, das Chefias de Departamento e das Coordenações, além de alguns Serviços e Setores considerados estratégicos para o Instituto, composta de 27 gerentes. O instrumento de coleta foi um roteiro de entrevista semi-estruturada em profundidade. Os temas investigados foram:

✍ a concordância com a doutrina do planejamento estratégico;

- ✍ a constituição de uma Comissão Interna de Planejamento – CIP/IPEC;
- ✍ a necessidade e o momento para fixar um valor-teto para o POM/IPEC;
- ✍ o grau de familiarização dos gerentes com o exercício SWOT;
- ✍ a necessidade de capacitação e supervisão para concretizar o SWOT;
- ✍ a função da CIP/IPEC durante o exercício SWOT;
- ✍ o calendário de realização do exercício SWOT e da proposta do POM/IPEC;
- ✍ o grau de familiarização com o preenchimento das planilhas do POM;
- ✍ o preenchimento de uma “planilha auxiliar” antes da consolidação do POM;
- ✍ os recursos materiais necessários para a descentralização; e
- ✍ a especificação de um prêmio de incentivo à elaboração das propostas.

O resultado dessa pesquisa de opinião é apresentado na próxima subseção.

## 4.3. OPINIÃO DOS GERENTES

Tabela 1

**IPEC - Receptividade e Operacionalização do Planejamento Descentralizado: a Opinião dos Gerentes**

<b>Tópicos da Entrevista</b>	<b>Opinião dos Gerentes</b>
Utilidade do Planejamento Estratégico	73% (20 gerentes) acha útil
Adequação da metodologia de APE	88% (24 gerentes) acha adequada
Valor-teto para a proposta do POM	70% (19 gerentes) acha necessário
Momento para a definição do valor-teto	50% (14 gerentes) aponta o início da elaboração da proposta
Familiaridade com o SWOT	50% (14 gerentes) tem pouca
Capacitação para realizar o SWOT	81% (22 gerentes) acha necessária
Apoio operacional para realizar o SWOT	85% (23 gerentes) acha necessário
Calendário para realizar o SWOT	27% (7 gerentes) aponta Jul. – Set. e 27% aponta Out. – Dez.
Nível gerencial de aplicação do SWOT	50% (14 gerentes) aponta o de Serviço
Familiaridade dos gerentes com o POM	42% (13 gerentes) tem deficiências
Utilidade de planilha auxiliar prévia	81% (22 gerentes) acha útil
Recurso de apoio para elaborar proposta	54% (15 gerentes) prescinde RH e equipamento; e necessita espaço físico
Receptividade ao modelo da CIP/IPEC	48% (13 gerentes) acha inadequado
Natureza e funções da CIP/IPEC	70% (19 gerentes) acha que deve ater-

	se a concepção e acompanhamento
Necessidade de incentivo	59% (16 gerentes) acha desnecessário

#### 4.4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No Brasil, tem sido demandado dos Institutos de Pesquisa ênfase na geração de inovações, com vistas à competitividade do setor produtivo. Nesse contexto, o respeito à diversidade de perfis organizacionais e à autonomia das Unidades conferiu à construção do Sistema de Planejamento da FIOCRUZ a opção de descentralizar o planejamento.

Por entender que, com a descentralização, há partilha de poder e que esta distribuição reforça o compromisso entre as partes, no IPEC a descentralização se dará através da delegação da prática do exercício SWOT.

Com essa perspectiva de gestão almeja-se uma contribuição à oferta de serviços de melhor qualidade, além de motivar-se a integração das gerências e, conseqüentemente, promover o crescimento do Instituto como um todo.

São necessárias estratégias, mas, antes, é preciso capacitar pessoal e assegurar condições de trabalho adequadas ao desenvolvimento do planejamento.

Como a maioria das análises sobre a tomada de decisão e o planejamento tomam por base a empresa privada, as organizações públicas não têm muitas referências de comparação, principalmente a de outras organizações públicas com especificidades de país em desenvolvimento. Daí a importância da contribuição que pode advir da multiplicação de estudos de caso como o apresentado neste texto.

O desenvolvimento institucional envolve várias técnicas, como mostram as entrevistas em profundidade relatadas: desde o planejamento até a gestão de RH e do ambiente de trabalho. O planejamento estratégico, por sua vez, é um desafio. Investir em RH e cuidar do 'clima de trabalho', promovendo a afirmação de valores sociais, o espírito de inovação e o trabalho cooperativo é, de fato, o ponto chave para se conquistar um novo modelo de gestão e estruturas ágeis e flexíveis, com vistas à modernização organizacional que é necessária a uma organização diferenciada, diante da velocidade da mudança do ambiente de competição.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, C.S., BRAGA NETO, F.C. E SÁ, M.C. O Indivíduo e a Mudança nas Organizações de Saúde: Contribuições da Psicossociologia. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 18, n.1, jan-fev, 2002.

BRESSER PEREIRA, L.C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. In BRESSER PEREIRA, L.C. e SPINK, P. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, p. 237-270, 1998.

HANDY, C. Balancing Corporate Power: a new Federalist Paper. *Harvard Business Review*, v. 70, n. 6, p. 59-72, nov-dez. 1992.

MARZOCHI, K.B.F. *Documento sobre Pesquisa Clínica*. Rio de Janeiro: IPEC/FIOCRUZ, mimeo, 2001.

MATUS, C. *Política, Planejamento e Governo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2ª ed., 1993.

MATUS, C. *Estratégias Políticas: Chimpanzé, Machiavel e Gandhi*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo, 1996.

MINTZBERG, H. *The Structuring of Organizations*. Prentice Hall, 1979.

MINTZBERG, H. *Criando Organizações Eficazes: Estruturas em Cinco Configurações*. São Paulo: Atlas, 2ª ed., 2003.

PORTER, M.E. Strategy and the Internet. *Harvard Business Review*, v. 79, n. 3, p. 62-78, mar. 2001.

PROENÇA, A., QUENTAL, C. *E Pluribus Unum: Planejamento Estratégico em uma Organização Multi-Divisional Multi-Configuracional*. Rio de Janeiro: DIPLAN/FIOCRUZ, mimeo, 2002.

TESTA, M. *Pensamiento Estratégico y Lógica de Programación: El Caso de Salud*. Buenos Aires: Organización Panamericana de la Salud, 1986.

**STRATEGIC PLANNING DECENTRALIZING MECHANISM – A CASE STUDY  
ABOUT IPEC, THE CLINICAL RESEARCH INSTITUTE AT FIOCRUZ**

**ABSTRACT**

The aim of this case study is to analyze a plan decentralizing mechanism for IPEC/FIOCRUZ, a Brazilian research institute. The investigation resorted to the New Economics of Science, with views to identify the impact of outside sources upon FIOCRUZ's management model: public sector reform; new R&D policies for innovation; contemporary modes of research; and yardstick competition. Besides this, some basic concepts from the Theory of Organization were used to identify the effects of strategic research, management through results and strategic planning upon IPEC's organization. Then we carried through some in-depth interviews to collect evidences about manager's opinions with respect to planning methodology, and how to deal with its decentralization. Evidences were in the sense that manager's attitude concerning strategic planning methodology is favourable, at the same time that it is only hopeful and cautious with respect to the selective vertical plan decentralizing mechanism conceived.

**Key words:** clinical research; strategic planning; decentralization; case study.