

PLANEJAMENTO EM ORGANIZAÇÃO DE TIPO FORMA DIVISIONALIZADA: A EXPERIÊNCIA DA FIOCRUZ ATÉ 2003

Sueli Maria Motta Cardoso - MPr¹

Marcelino José Jorge - DSc²

RESUMO

Este artigo relata um estudo de caso sobre a atividade de planejamento na Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ no período 1996-2003. Usando a teoria de Henry Mintzberg sobre a configuração e o planejamento das organizações, o objetivo é avaliar a trajetória do planejamento da FIOCRUZ naqueles anos, sob o critério do desempenho observado nas suas funções. O cenário de atuação da FIOCRUZ e as tensões que influenciaram a sua organização são analisados para identificar os fatores de mudança e as funções do planejamento. É proposto um elenco de ações observáveis representativas dessas funções, que serve para identificar as funções declaradas do planejamento da FIOCRUZ até 2003. A seguir é avaliada a expectativa dos gerentes – funções pretendidas, através de evidências recolhidas no debate interno de arranjos e incentivos para o aperfeiçoamento da tomada de decisão na Administração Central e a promoção da missão institucional. Por fim, comparam-se funções de planejamento declaradas e pretendidas.

Palavras-chave: P&D em saúde; organização de tipo forma divisionalizada; planejamento estratégico; funções de planejamento; ações observáveis.

¹ FIOCRUZ. suelim.motta@ipec.fiocruz.br

² FIOCRUZ. marcelino.jorge@ipec.fiocruz.br

PLANEJAMENTO EM ORGANIZAÇÃO DE TIPO FORMA DIVISIONALIZADA: A EXPERIÊNCIA DA FIOCRUZ ATÉ 2003

1. INTRODUÇÃO

Este texto aborda o planejamento em Instituições Científicas e Tecnológicas – ICTs, relatando um estudo de caso sobre as funções desta atividade na Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, uma Organização de C&T da área de saúde – OC&TS, no período 1996-2003.

Examinando a teoria de Mintzberg sobre a configuração e as funções de planejamento das organizações na próxima seção, o objetivo do artigo é o de avaliar a trajetória da atividade de planejamento da FIOCRUZ naqueles anos, sob o critério do desempenho observado nas suas funções.

O cenário de atuação da FIOCRUZ e as tensões que influenciaram a sua configuração de organização são usados na terceira seção para identificar os fatores de mudança e as funções do planejamento deles decorrentes até 2003.

Na quarta seção é proposto um elenco de ações observáveis representativas dessas funções, que é usado para identificar as funções declaradas da rotina da atividade de planejamento da FIOCRUZ até aquela data. A seguir é avaliada a expectativa dos gerentes – funções pretendidas, usando evidências recolhidas no debate interno de arranjos organizacionais e incentivos do planejamento, que foi iniciado à época para aperfeiçoar a tomada de decisão na Administração Central - AC e promover a missão institucional.

Por fim, comparam-se funções de planejamento declaradas e pretendidas, com vistas a avaliar as perspectivas de novas funções a serem desenvolvidas, assim como as condições para a sua implementação.

2. TEORIA DAS CONFIGURAÇÕES E FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO

Segundo a Teoria das Configurações, os Fatores Situacionais da organização, tais como a idade, o tamanho, a sua base técnica, o ambiente em que opera e as relações de poder com que convive, influenciam os Parâmetros de Estrutura e o tipo de configuração de organização que ela pode assumir (MINTZBERG, 1995).

Em função desses fatores situacionais, a sua configuração efetiva é o arranjo de dois tipos de parâmetros. De um lado, os seus parâmetros de estrutura organizacional: Núcleo Operacional, dos que executam o trabalho básico de fabricação do produto ou prestação de serviço; Cúpula Estratégica, composta pelos gerentes máximos, responsáveis pelo cumprimento da missão; Linha Intermediária, formada pelos gerentes intermediários; Tecnoestrutura, o grupo de profissionais responsável pela efetivação de formas de Padronização da organização; e Assessoria de Apoio, o conjunto de unidades especializadas de apoio de fora do fluxo principal de trabalho. De outro lado, os Parâmetros de Coordenação de tarefas correspondentes – o Ajuste Mútuo, que é a coordenação pelo processo simples de comunicação informal; a Supervisão Direta, quando uma pessoa passa a ser responsável pelo trabalho de outras, instruindo e monitorando suas ações; e a Padronização, que é a coordenação do trabalho obtida através da Padronização dos processos, dos *outputs*; e das habilidades e conhecimento dos profissionais – o conhecimento especializado.

Segundo essa taxonomia, as combinações de fatores situacionais e de parâmetros de estrutura resultantes são as Configurações de Organização, que expressam: a) o conjunto de cinco forças que atuam em quase todas as organizações; b) o conjunto de tipos puros que reflete a estrutura e a situação de muitas organizações; c) a base para a descrição de estruturas híbridas; e d) a base para a descrição da transição de uma estrutura e situação para outra.

De forma que as configurações são vistas como resultantes de cinco vetores – os parâmetros de estrutura, que exercem a força capaz de impulsionar a organização em cinco direções distintas e em que aquele que mais força exercer terá preponderância sobre os outros em uma das cinco configurações: a) o vetor do impulso exercido pela

Cúpula Estratégica em favor da centralização - coordenação por Supervisão Direta, estruturando a organização em uma Estrutura Simples; b) o vetor do impulso exercido pela Tecnoestrutura, em favor da coordenação pela Padronização, estruturando-a em uma Burocracia Mecanizada; c) o vetor do impulso exercido pelo Núcleo Operacional em favor da profissionalização - coordenação pela Padronização das habilidades, para maximizar a sua autonomia, estruturando uma Burocracia Profissional; d) o vetor do impulso exercido pelos gerentes da Linha Intermediária, em favor da autonomia para dirigirem suas próprias unidades - coordenação pela Padronização dos *outputs*, estruturando uma Forma Divisionalizada; e e) o vetor do impulso exercido pelo Núcleo Operacional e pela Assessoria de Apoio, com vistas à colaboração na tomada de decisão, à coordenação por Ajuste Mútuo, estruturando uma Organização Inovadora ou Adhocracia. Essas forças podem resultar, no entanto, em uma estrutura híbrida, se Impulsionarem em duas direções distintas, porém equilibradamente.

Quanto aos fatores situacionais, as organizações sofrem os efeitos da idade e do tamanho sobre a sua estrutura, mas dois grandes padrões aparecem nos seus estágios de desenvolvimento estrutural. Originadas em ambientes simples, são submetidas ao controle externo ao envelhecerem e crescerem, tendendo a tornar seus procedimentos mais formais, daí ocorrendo a primeira transição para a Burocracia Mecanizada, enquanto que, ao diversificarem, transitam para a estrutura de Forma Divisionalizada. Originadas em ambientes complexos – são organizações que nascem com a estrutura de Adhocracia, tornam-se mais conservadoras ao envelhecerem, em busca de mais estabilidade. Uma transição para a Burocracia seria a próxima etapa, seja Profissional - poucas contingências especializadas, seja Mecanizada – contingências simples e exclusivas.

Existem, porém, organizações que, no início, constituem uma Burocracia Profissional, mas que, face à acumulação do conhecimento dos seus profissionais ou a um novo dinamismo do ambiente, ao sofrerem impulsos para a racionalização das tarefas profissionais ou para o controle externo, são impulsionadas para a Adhocracia.

Para se sedimentarem como um desenho de estrutura, no entanto, esses tipos de transição requerem rearranjos de comportamento que reduzam a tendência à resistência, a qual é amenizada com o reconhecimento da necessidade de mudança do desenho da estrutura.

A configuração de organização, em suma, interage com o papel a ser desempenhado pela Tecnoestrutura - parte da organização responsável pelo planejamento, como também com a forma de organizar a gestão da organização, as suas relações de poder e os seus mecanismos de coordenação e parâmetros adequados de desenho.

Na organização de tipo Forma Divisionalizada, em particular, a AC passa a exercer um papel relevante, como elemento de ligação das diversas divisões. A Cúpula Estratégica demanda da Tecnoestrutura o pleno exercício das suas funções, no papel lateral às decisões: a equipe de planejamento deve permanecer em torno do processo de criação de estratégias e não dentro dele e o seu papel consiste em articular, justificar e elaborar a visão estratégica (MINTZBERG, 1994), exercendo as Funções de Planejamento:

- Detectar Estratégias - algumas estratégias, talvez as mais importantes, emergem nas organizações naturalmente e, às vezes, sem o conhecimento dos gerentes. Para melhor aproveitá-las, a função de planejamento é a de assistir os gerentes na identificação de estratégias que emergem sem intenção específica dentro da organização ou em organizações concorrentes, como: a descoberta de novos mercados, compreendendo as implicações destas novas descobertas, ou de novos produtos e processos;

- Analisar - a função de realizar análises - de prospecção e outras - sobre o negócio da organização que podem vir a comprometer o futuro da organização

e.que podem oferecer aos gerentes uma simples alternativa de interpretação conceitual do seu mundo, como, por exemplo, uma nova forma de ver o sistema de distribuição e oportunidades de novos mercados;

- Catalisar - a função de incentivar os gerentes, promovendo a reflexão sobre o futuro da organização, podendo levantar questões difíceis para a organização, ou desmistificar assuntos considerados convencionais;

- Programar - a função de tornar as estratégias operacionais envolve: (a) a codificação - expressar a estratégia, explicitando-a claramente em formato operacional; (b) a elaboração – detalhar as estratégias, para análise mais profunda, em sub-estratégias, programas e planos de ação, especificando o que deve ser feito para concretizar cada estratégia; (c) a conversão - antever os efeitos das mudanças sobre as operações da organização -.no orçamento, nos controles de desempenho e outros, revendo objetivos, ajustando orçamentos e criando planos de ação, adequando Procedimentos Operacionais Padrão e calculando as conseqüências de cada mudança específica.

Da função de programar dos analistas de planejamento resultam, por sua vez: (a) um plano, que especifica um *output* (saída) desejado segundo um padrão, onde se encontra o cardápio de indicadores; (b) o orçamento, que especifica os custos dos *outputs* em determinado período de tempo; (c) a programação, que define os tempos para os *outputs*; (d) os objetivos, que detalham as quantidades de *outputs* para determinado período de tempo; e (e) o sistema de planejamento ou sistema de relatórios, que fornece o retorno das informações de controle; e

– Monitorar – a função de avaliar e controlar a organização pelo acompanhamento dos *outputs*, através do Controle de Desempenho, que está focado na regulação do desempenho global da organização, com base no desempenho das Unidades. Envolve, portanto, monitorar os resultados após a sua ocorrência, em diversas etapas dos processos, em comparação com aqueles previstos; identificar os desvios dos padrões planejados; verificar se as estratégias e políticas estão conduzindo aos resultados esperados; proporcionar informações periódicas, que sejam rápidas o suficiente para a intervenção no desempenho do processo; e alterar objetivos e estratégias sempre que necessário (OLIVEIRA, 2002).

3. FATORES SITUACIONAIS, CONFIGURAÇÃO E FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO NA FIOCRUZ

Face à aceleração da mudança e à hegemonia do conhecimento como fator de competição, a competitividade das ICTs depende da sua capacidade de planejamento e gestão e, em particular, de gestão do conhecimento (LASTRES, 2002). A reforma do Estado, reduzindo sua atuação nas atividades econômicas (PEREIRA, 1997) e a escassez de recursos para a atividade de P&D, por seu turno, impuseram novos padrões de concorrência por recursos.

Nesse cenário, para promover a eficácia, a eficiência e a efetividade das organizações públicas, o Estado utiliza mecanismos como o Programa da Qualidade, o Programa de Inovação na Gestão e os Contratos de Gestão, bem como os Tribunais de Contas e as Auditorias, cuja lógica de avaliação envolve preocupações relativas ao destino e aos resultados da aplicação dos recursos.

Em consequência, impôs-se às organizações públicas a necessidade de adequarem-se às novas exigências quanto à concorrência por recursos e à busca de competitividade, através da sua reestruturação organizacional e da implementação de novos mecanismos e procedimentos de gestão (SCHWARTZMAN, 2001).

A FIOCRUZ, que cobre áreas de atuação e campos de conhecimento heterogêneos em C&T em saúde, encontra-se diante dos vários desafios de: preservar a sua integralidade institucional; manter a hegemonia nacional em seu campo de atuação; manter a competitividade nacional como uma organização que se situa na fronteira do conhecimento sobre doenças tropicais, no fornecimento de vacinas e *kits* de diagnóstico e no fornecimento de medicamentos aos programas do governo para doenças negligenciadas; além da necessidade de identificar, conceber e implementar as mudanças que são necessárias nesse novo cenário.

Para enfrentá-los, vem buscando flexibilidade, agilidade e eficiência com a descentralização, tendo adotado um modelo participativo de gestão e tendo constantemente dinamizado o processo de melhoria da gestão na organização.

Constituída da AC e de treze Unidades Técnico-Científicas – UTCs em 2002, a FIOCRUZ triplicou o número de UTCs entre 1970 e 1986. Sua complexidade transcendia o seu porte; era caracterizada pelas diversas especialidades que agregou, consequência da diversidade dessas UTCs.

Sob o prisma da Teoria das Configurações, a FIOCRUZ viveu um processo reiterado de transição. Na sua criação, sua estrutura era de Adhocracia, devido à raiz da sua criação em uma crise de saúde pública – a ameaça da Peste Bubônica – e à finalidade limitada de inovar e solucionar um problema específico: substituir a importação do soro e da vacina contra a doença (BENCHIMOL, 1990).

A partir dos anos 70, após a agregação de diversos Institutos de Pesquisa autônomos, incorporou UTCs de diversas especialidades e sua estrutura, tributária da força dos profissionais que compunham o Núcleo Operacional destes Institutos, configurou-se do tipo Burocracia Profissional, sem uma AC dominante e sem a formulação de estratégias pela Cúpula Estratégica.

Essa situação perdurou até 1975, quando novos fatores situacionais mudaram o ambiente externo: a promoção de uma vacinação nacional de Meningite; e a maior autonomia tecnológica nacional, conquistada através de consideráveis investimentos em C&T – em que a FIOCRUZ teve papel estratégico (SANTOS, 1999); bem como a centralização da tomada de decisão na Cúpula Estratégica, a partir da nomeação de um dirigente de procedência externa à organização pelas autoridades do regime militar.

Face à menor influência do Núcleo Operacional e à resultante preponderância de uma das forças que impulsionavam a organização na Cúpula Estratégica, correspondentes, por sua vez, ao mecanismo de coordenação a partir de então adotado, a Supervisão Direta (FONSECA, 2001), a FIOCRUZ experimentou alterações internas de organização significativas.

A partir de 1985, então, um novo movimento resultou na transição da FIOCRUZ para a Forma Divisionalizada. Imprimido pela força da Linha Intermediária - os diretores das UTCs - e proporcionado pela

descentralização da gestão dos gastos, envolveu: um mecanismo de coordenação por controle de desempenho; a incorporação destes gerentes ao colegiado de dirigentes, o Conselho Deliberativo - CD; o início do debate sobre modernização administrativa, que culminou em uma proposta de Termo de Compromisso de Gestão entre a FIOCRUZ e o Governo Federal; a estruturação de Câmaras Técnicas e de outros mecanismos de coordenação interna; e o estabelecimento das bases do Plano de Ação para 1992-5.

O modelo segundo o qual vem sendo construído, por mais de duas décadas, o sistema de planejamento da FIOCRUZ, é baseado em instâncias deliberativas e consultivas estruturadas em formato de colegiado de gestão participativa, com descentralização administrativa na maioria das UTCs: o Congresso Interno, instância máxima de caráter deliberativo; o CD, com a atribuição de formular e conduzir as políticas de desenvolvimento institucional; as Câmaras Técnicas, instrumento de interligação, com o papel de integração institucional e de assessoramento da AC e do CD; e o Coletivo de Dirigentes, espaço de reflexão e discussão das decisões políticas da FIOCRUZ..

Apesar do primeiro sistema de planejamento da FIOCRUZ ter surgido em 1979, ainda em uma estrutura de Burocracia Profissional, cujo mecanismo de controle consistia na Supervisão Direta, por determinação do então presidente da organização, o processo de transição para a estrutura de Forma Divisionalizada diversificada ocorreu no período 1985-1990 e fortaleceu-se depois de lançado o Sistema de Planejamento, Acompanhamento e Avaliação de Atividades – SPAA em 1991, em resposta às forças emergentes dentro da organização, a dos gerentes da Cúpula Estratégica – AC e da Linha Intermediária - UTCs.

Em 1993 identifica-se um outro sinal vigoroso da transição, demarcado pelo II Congresso Interno da FIOCRUZ, no qual iniciou-se um longo processo de implementação de mecanismos de distribuição de

recursos e de acompanhamento e controle das atividades desenvolvidas pelas UTCs, como conseqüência da constatação da necessidade de mudança.

Nesse contexto de mudança surgiu um novo instrumento de planejamento, o Plano de Objetivos e Metas – POM, dando início a uma nova lógica da gestão da alocação de recursos, da priorização das ações e da discussão dos rumos da organização. Em 1995 consolidou-se esse instrumento básico de planejamento central e de programação conjunta das atividades das UTCs e implantou-se um sistema de acompanhamento e avaliação baseado em indicadores.

Em 2001, finalmente, foi reorganizada a atividade de planejamento na FIOCRUZ, com o seu fortalecimento nas UTCs e na Diretoria de Planejamento – DIPLAN, o núcleo de planejamento da AC, adequando-a a uma gestão de caráter mais estratégico, com a adoção do Planejamento Estratégico. A alocação de recursos passou a pautar-se por ações programadas segundo as estratégias decorrentes das diretrizes do Plano Quadrienal (DIPLAN, 2001), que serviram de referência dos objetivos e metas do POM.

Mudanças importantes foram deflagradas, portanto, conferindo dominância aos parâmetros de estrutura da Forma Divisionalizada. Parâmetros da configuração de Burocracia Profissional de algumas UTCs originaram, no entanto, esforços de reestruturação segundo a configuração de tipo Adhocracia, os quais vieram a ser promovidos pela Cúpula Estratégica da FIOCRUZ a partir de 2005 e ainda estão em curso.

A Cúpula Estratégica manteve, assim, um controle considerável do orçamento geral, definindo diretrizes, rumos e projeto organizacional e fixando prioridades na aplicação de recursos. A área de planejamento, por sua vez, em certa medida supriu apoio lateral às decisões da Cúpula Estratégica, operando as cinco funções de planejamento prescritas, apesar da autonomia das UTCs.

Ocorreram, de fato, resistências internas, produto da influência dos fatores situacionais associados à abertura democrática na gestão pública brasileira: desativação do planejamento centralizado; planejamento estratégico intramuros;

descentralização administrativa; contrato de gestão; Reforma do Estado; avaliação por resultados; ênfase na eficiência; socialização da informação; objetivo orientado por missões; e prestação de contas. “Pôr em prática, hoje se sabe, é a razão de ser do desenvolvimento tecnológico e econômico: a junção da pesquisa, do ensino e da aplicação em termos de produção. Tínhamos nas mãos elementos para fazer isso na fundação” (FONSECA, 2001).

Face à tensão entre a Cúpula Estratégica e o Núcleo Operacional – assimetria de informação, a Tecnoestrutura exercia com restrição as funções de: detectar estratégias; analisar em apoio à tomada de decisão; programar, tendo em vista a dificuldade de estabelecer padrões para medir desempenho; e catalisar, já que o gerente exercia pouca influência sobre o Núcleo Operacional. Como mecanismo de controle recorreu-se, então, à Padronização das habilidades, em particular nas especialidades, o que conferiu autonomia ao Núcleo Operacional; só o Ajuste Mútuo logrou qualificar a autonomia destes profissionais (PROENÇA, 2002).

Os estímulos promovidos pela DIPLAN, por sua vez, também nem sempre foram efetivos: baixa capilaridade da cultura de planejamento; ausência de acompanhamento da execução; dificuldade de monitorar atividades; dificuldade de acesso à informação necessária ao plano; e aprendizado parcial nos NPs.

Através do POM, a Cúpula Estratégica promoveu um mecanismo de controle - a Padronização dos *outputs*, que operacionalizou a avaliação de desempenho, dando transparência à gestão dos recursos e monitorando a descentralização administrativa com indicadores acordados entre a Tecnoestrutura e as UTCs e, neste sentido, implementou um instrumento de planejamento compatível com a autonomia das UTCs, uma vez que:

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

Introduzidas sucessivas melhorias de processamento da informação no POM a partir de 1996, foi conferida prioridade aos registros de metas físicas perseguidas e recursos requeridos e ao controle do desempenho das UTCs.

O balanço preliminar dessa trajetória de sedimentação do planejamento estratégico levantou ao final de 2003, no entanto, a suspeita de excesso de ênfase na função mais imediata de planejamento: a de programar as atividades definidas *a priori* como “prioritárias” pela Cúpula Estratégica ou pelas UTCs.

4. FUNÇÕES E AÇÕES OBSERVÁVEIS DE PLANEJAMENTO NA FIOCRUZ

Com vistas a testar o efetivo preenchimento das cinco funções de planejamento atribuídas às organizações de tipo Forma Divisionalizada pelo modelo de gestão segundo resultados da FIOCRUZ, entendeu-se como:

a) ações observáveis associadas à função de detectar estratégias, as ações do tipo: articular as relações inter-institucionais de cooperação técnica e financeiras; monitorar, acompanhar e consolidar as demandas de investimento das UTCs; representar a FIOCRUZ em fóruns dedicados a temas relativos à sua missão; e definir rotinas de integração da DIPLAN com os NPs;

b) ações observáveis associadas à função de analisar, as ações do tipo: elaborar projetos de mudança da gestão pública; e realizar estudos de prospecção;

c) ações observáveis associadas à função de catalisar, as ações do tipo: criar e manter NPs; mobilizar mais recursos para áreas estratégicas; e destacar a importância do planejamento para a promoção de atitude pró-ativa;

d) ações observáveis associadas à função de programar, as ações do tipo: discutir o cronograma da atividade de planejamento; elaborar o POM; e sugerir indicadores para o instrumento de programação; e

e) ações observáveis associadas à função de monitorar, as ações do tipo: elaborar o relatório anual do gestor; elaborar o orçamento anual; e coordenar, acompanhar e supervisionar o PPA (CARDOSO, 2004).

Foi a seguir examinada, em primeiro lugar, a documentação institucional sobre as ações de planejamento que são de atribuição da DIPLAN no modelo de gestão segundo resultados, as quais foram associadas às funções de planejamento a elas subjacentes – vide as funções declaradas na Tabela 1.

Tabela 1
FIOCRUZ – AÇÕES E FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO DECLARADAS: Dez./2003

Função	Ação				
	Detectar	Analisar	Catalisar	Programar	Monitorar
Relatório do Gestor					X
Orçamento anual				X	X
PPA do Gov. Federal				X	X
Coordenar modernização administrativa		X			
Acompanhar execução das UTCs					X
Estudos de gestão estratégica		X			
Articular acordos e convênios	X				
Monitorar captação para investimento	X				
Informar o público externo					X
Representação externa	X				
Relatório de Atividade					X
Frequência	3	2	0	2	6

Fonte: DIPLAN

E, em segundo lugar, foi examinada a transcrição oficial do pronunciamento público em foros qualificados de 77% dos gerentes da AC e da Linha Intermediária da FIOCRUZ, bem como de 60% dos representantes dos NPs, a respeito das suas expectativas quanto ao preenchimento das ações de planejamento que são necessárias. Essas ações, sob a hipótese de que a frequência com que são mencionadas nos pronunciamentos reflete a sua relevância para os membros desses colegiados, foram associadas, de maneira idêntica, às funções de planejamento a elas subjacentes – vide as funções pretendidas na Tabela 2.

Tabela 2
FIOCRUZ – AÇÕES E FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO PRETENDIDAS: Dez./2003

Função	Pretendida/Resposta (em %)				
	Detectar	Analisar	Catalisar	Programar	Monitorar
Gerentes	29	29	41	82	76
NPs	83	25	42	58	92

Fonte: AC, Linha Intermediária/FIOCRUZ.

5. FUNÇÕES DE PLANEJAMENTO DECLARADAS E PRETENDIDAS NA FIOCRUZ

Foram identificadas e classificadas as ações mencionadas segundo função de planejamento, por um lado, na documentação sobre ações da DIPLAN – funções declaradas ou efetivas - e, por outro, nos dois colegiados de debate dos rumos do planejamento estratégico da FIOCRUZ reunidos ao final de 2003 – funções pretendidas ou potenciais.

Foram, então, comparadas as escalas de importância relativa das funções de planejamento implícitas nas ações efetivas e potenciais evidenciadas, podendo ser observado que:

a) em ordem decrescente de importância, a DIPLAN concentrava suas ações efetivas nas funções de planejamento monitorar, detectar estratégias, programar e analisar e não preenchia a função de planejamento catalisar;

b) também em ordem decrescente de importância, os gerentes da Cúpula Estratégica e da Linha Intermediária atribuíam os resultados pretendidos às ações potenciais associadas às funções de planejamento programar, monitorar, catalisar, analisar e detectar estratégias; e

c) na mesma ordem de indicação de importância, os representantes dos NPs atribuíam os resultados pretendidos às ações potenciais associadas às funções de planejamento monitorar, detectar estratégias, programar, catalisar e analisar.

As evidências extraídas sugerem, portanto, que, ao final do sétimo ano da experiência de adoção do modelo de gestão segundo resultados e ao final do primeiro ano de implantação da estrutura de planejamento estratégico na FIOCRUZ – DIPLAN e NPs, as ações de planejamento efetivas conferiam prioridade às funções monitorar, detectar estratégias e programar, revelando:

a) a vocação do modelo para o monitoramento e a programação – ênfase da eficiência no uso dos recursos;

b) a interação passiva com a formulação das estratégias da organização que foi reservada à DIPLAN – função de planejamento detectar estratégias; e

c) a sua baixa eficácia como mecanismo de promoção – funções de planejamento analisar e catalisar.

Ao mesmo tempo em que os gerentes tinham a expectativa de que os efeitos pretendidos mais expressivos decorrem das ações pró-ativas vinculadas à programação, ao monitoramento e à promoção da formulação de estratégias - função de planejamento catalisar - e menos daquelas ações de assistência direta decorrentes das funções de planejamento analisar e detectar estratégias.

Nesse sentido, portanto, a opinião colhida em reconhecimento do caráter pró-ativo das ações decorrentes da função de planejamento catalisar pelos gerentes implica em disfunção da ausência de iniciativa da Tecnoestrutura a respeito.

Os especialistas dos NPs, por sua vez, nutriam a convicção de que o resultado da atividade de planejamento é mais efetivo para os objetivos da organização se esta atividade se concentra, em primeiro plano, no monitoramento e nas ações decorrentes da função de planejamento detectar e, em segundo plano, nas ações decorrentes das funções de planejamento programar, catalisar e analisar.

Ou seja, em comparação com o gerente responsável pela tomada de decisão em uma organização de tipo Forma Divisionalizada, mas com parâmetros remanescentes da configuração de Burocracia Profissional, o especialista dos NPs nutria menor expectativa quanto ao efeito pretendido das ações pró-ativas de programação e mais confiança no efeito potencial das ações de assistência direta decorrentes da função de planejamento catalisar.

Esse gerente mostrou-se igualmente cético em relação à efetividade das ações decorrentes da função de planejamento analisar, uma vez que, nesse tipo de organização, o Núcleo Operacional detém o controle da maior parte do conhecimento acumulado. A esse respeito, observa-se na Tabela 2 que as porcentagens dos gerentes da FIOCRUZ e dos especialistas dos NPs que reconheciam os efeitos pretendidos nas ações decorrentes da função de planejamento analisar eram ambas reduzidas ao final de 2003.

Com vistas à elaboração de estratégias na FIOCRUZ, esse conjunto de evidências permite destacar, em suma, que, à luz das prescrições da Teoria das Configurações, o baixo peso relativo atribuído pelos gerentes e especialistas às ações decorrentes das funções de planejamento detectar estratégias, analisar e catalisar, quando comparado ao peso das ações de programação e monitoramento, é uma restrição à eficácia da atividade de planejamento – à abrangência dos

objetivos pretendidos. Assim como a reduzida atenção às ações decorrentes da função de planejamento analisar é uma restrição à sua efetividade – à correspondência entre objetivos realizados e objetivos pretendidos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

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

CARDOSO, S. M. M., 2004, *Funções do Planejamento em Organizações Complexas de Ciência e Tecnologia em Saúde: o caso Fiocruz*, Dissertação de M. Pr., M. Pr. em Gestão de C&T em Saúde/ENSP/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, R.J., Brasil.

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

FONSECA, V., 2001, “Um Estranho no Ninho: Memórias de um ex-presidente da FIOCRUZ”, *História, Ciência, Saúde de Manguinhos*, v. VIII (1), Mar.-Jun., Rio de Janeiro, Casa de Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro.

LASTRES, H.M.M., ALBAGLI, S. *et al*, 2002, “Pesquisa e Conhecimento: Instituições”, *São Paulo em Perspectiva*, v.16, n. 3, Jul./Set., Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, D.P.R., 2002, *Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia e Práticas*, 17 ed, Atlas, São Paulo.

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

MINTZBERG, H., 1994, “The Fall and Rise of Strategic Planning”, HBR, USA, Jan-Fev, pp. 107-114.

PEREIRA, L., C., B., SPINK, P., (orgs.), 1997, *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*, FGV, Rio de Janeiro.

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

SANTOS, S.G.M., 1999, *Estado, Ciência e Autonomia: da Institucionalização à Recuperação de Manguinhos*, (Tese de Mestrado), IFCS/UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

SCHWARTZMAN, S., 2001, “Um Espaço para a Ciência”, in MCT, *A Formação da Comunidade Científica no Brasil*, Brasília, MCT.

PLANNING FUNCTIONS IN PUBLIC HEALTH ORGANIZATIONS: THE CASE OF FIOCRUZ

ABSTRACT

The aim of this case study is to analyze the planning functions of the Planning Directory of the Oswaldo Cruz Foundation – FIOCRUZ. FIOCRUZ is a complex organization in science, technology and health. Its characteristics fit into the division-diversity model. This paper identifies its functions and gaps to overcome, with views to consolidate the planning system and its support to the decision process. The concepts used were based on the Theory of Configurations by Henry Mintzberg. To develop this study we made a documental research and complemented it with interviews to understand the organizational transitions during recent years and the construction of the planning department - DIPLAN. The planning functions developed at the DIPLAN were compared with the requests of the FIOCRUZ managers presented at planning meetings in December 2003. The results were used to assess propositions of the functions to be developed by DIPLAN, as far as the conditions for its implementation.

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