

Planejamento estratégico e priorização de projetos em uma instituição pública de saúde: o caso da Fiocruz-PR

Strategic planning and prioritization projects in an institution of public health: the case of Fiocruz-PR

CHRISTIAN LUIZ DA SILVA*

NADIA SOLANGE SCHMIDT BASSI**



RESUMO – A pesquisa, desenvolvimento e inovação no Brasil é desenvolvida essencialmente por instituições públicas como a Fundação Oswaldo Cruz, referência internacional em sua área de atuação. Esta pesquisa objetivou analisar a percepção dos agentes envolvidos com o planejamento estratégico da Fiocruz-PR sobre o alinhamento entre a estratégia e os critérios de priorização de projetos de pesquisa na instituição. A metodologia escolhida foi o estudo de caso, com abordagem qualitativa por meio de entrevistas não estruturadas e aplicação de questionários semiestruturados com agentes envolvidos diretamente nos processos de planejamento estratégico e de priorização de projetos da instituição. A pesquisa foi desenvolvida em três fases: exploratória, descritiva e analítica. A partir das análises constatou-se a Fiocruz-PR possui processos de planejamento estratégico e de priorização de projetos bem-estruturados, com equipes qualificadas e com etapas bem-definidas, porém, o alinhamento entre as estratégias traçadas e os projetos priorizados é fundamentado nos interesses e demandas de um único ator, ou seja, o Governo Federal. Há carência de inclusão de processos que incluam os interesses da sociedade no processo de planejamento e priorização da pesquisa, fortalecendo a função do contrato político entre a instituição e a sociedade.

Palavras-chave – Gestão pública. Planejamento estratégico. Priorização de projetos. Fiocruz.

ABSTRACT – From the analysis it was found the Fiocruz-PR has strategic planning processes and prioritization of projects well structured, with teams qualified and with well-defined steps, however, the alignment The research, development and innovation is developed primarily by public institutions in Brazil, as the Oswaldo Cruz Foundation, considered an international benchmark in their area of expertise. The objective of this research was to analyze the perception of the agents involved in the strategic planning of Fiocruz over the process of alignment between the strategy and the criteria for prioritization of research projects at Fiocruz-PR. The methodology chosen was the case study with a qualitative approach through unstructured interviews and semi-structured questionnaires with agents directly involved in the processes of strategic planning and prioritization of projects of the institution. The research was carried out in three stages: exploratory, descriptive, and analytic. Between the strategies outlined and the prioritized projects is based on the interests and demands of a single actor, i.e. the Federal Government. There is lack of inclusion of processes that involve the interests of society in the process of planning and prioritization of research, strengthening the role of the political agreement between the institution and the society.

Keywords – Public management. Strategic planning. Prioritization of project. Fiocruz.

* Pós-doutor em Administração pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Programa de Doutorado em Tecnologia (PPGTE) e Coordenador do mestrado profissional em Planejamento e Governança Pública da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Curitiba/PR - Brasil. E-mail: christiansilva@utfpr.edu.br

** Bióloga. Mestre em Tecnologia pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Tecnologia (PPGTE) da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). Analista da Embrapa Suínos e Aves. Concórdia/SC - Brasil. E-mail: nadia.bassi@embrapa.br

Submetido em: junho/2013. Aprovado em: junho/2013.

A importância da pesquisa em saúde no Brasil é amplamente reconhecida, estando os institutos de pesquisa em saúde dentre os mais importantes do país desde o século XIX (GUIMARÃES, 2004). O Brasil tem realizado um grande esforço no desenvolvimento de pesquisas na área da saúde. Em termos setoriais, é a área que detém o maior número de pesquisadores, linhas e grupos de pesquisa ativos. Segundo Guimarães (2005), até 2002 eram quase 5 mil grupos com pelo menos uma linha de pesquisa e cerca de 18 mil pesquisadores envolvidos, o que representa ao redor de 30% do esforço total de pesquisa no país.

Em 2010, o governo brasileiro investiu 1,65% do Produto Interno Bruto (PIB) (cerca de 32 bilhões de reais) em ciência e tecnologia (MINISTÉRIO..., 2012). Deste montante, R\$ 2,25 bilhões foram repassados para a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), para o desenvolvimento de pesquisas na área de saúde (FUNDAÇÃO..., 2012). A Fiocruz atua por meio de unidades de apoio técnico-administrativas e unidades técnico-científicas. Cada unidade técnico-científica elabora seu próprio planejamento e o executa por meio de projetos de pesquisa. Neste contexto, torna-se evidente contar com um processo eficaz de priorização de projetos de pesquisa que esteja alinhado ao planejamento estratégico (PE), para que os resultados dos mesmos contribuam para o desenvolvimento e autonomia do país na sua área de atuação. Dessa forma, o objetivo deste artigo foi analisar a percepção sobre o alinhamento entre o PE e os critérios utilizado para priorizar projetos de pesquisa. Partiu-se da hipótese de que a instituição possui um processo formal de elaboração do PE e que se utiliza de uma metodologia que permite contemplar as demandas do governo para a execução das políticas públicas, bem como as demandas da sociedade, em sua área de atuação.

A avaliação da percepção com os agentes envolvidos no processo de seleção dos projetos de pesquisas serve para compreender o alinhamento entre o que foi planejado estrategicamente pela ICT e os critérios usados para priorizar os projetos de pesquisa. A percepção é um fator importante no comportamento organizacional, principalmente em uma equipe de trabalho, considerando que pessoas diferentes têm interpretações ou visões diferenciadas, até mesmo contraditórias, de um mesmo fato. Identificar pontos críticos do processo, por meio da percepção da equipe é um importante fator na busca da melhoria do processo. A metodologia utilizada foi estudo de caso, a partir de uma abordagem qualitativa com uso de questionários semiestruturados, aplicado aos agentes envolvidos nos processos de PE e de priorização dos projetos de pesquisa na unidade. A pesquisa foi desenvolvida na unidade técnico-científica denominada Instituto Carlos Chagas (Fiocruz-PR), localizada em Curitiba-PR, e constituiu-se de três fases: exploratória, descritiva e analítica. A pesquisa qualitativa foi desenvolvida por meio de entrevistas não estruturadas e aplicação de questionários semiestruturados com agentes envolvidos no processo de PE e de priorização de projetos da instituição, buscando a percepção dos mesmos em relação a estes processos.

Este artigo estrutura-se em cinco seções. Inicia-se com introdução do trabalho, seguida da descrição da metodologia da pesquisa. A seção 2 trata da importância das ICTs na implementação de políticas públicas. A terceira seção contextualiza sobre a importância do planejamento estratégico e da priorização de projetos em instituições públicas. Na quarta seção estão apresentados a análise e resultados da pesquisa. A quinta e última seção traz as conclusões deste trabalho.

Metodologia

Esta pesquisa constituiu-se de três etapas: exploratória, descritiva e analítica. A pesquisa exploratória foi utilizada na primeira fase do trabalho, com objetivo de analisar e discutir o alinhamento entre o planejamento estratégico e o processo de priorização de projetos em ICTs brasileiras, utilizando-se técnicas de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas não estruturadas. Na fase descritiva, foi realizada uma análise documental para descrever as estratégias e identificar os critérios de priorização de pesquisa e seleção dos projetos de pesquisa. Foram realizadas entrevistas não estruturadas para

obtenção de um melhor detalhamento deste processo junto a um empregado do setor de Planejamento Estratégico da Fiocruz-PR. A partir da análise documental e das informações obtidas na entrevista, foram elaborados questionários não estruturados que foram aplicados aos agentes das equipes de elaboração do PE e de priorização de projetos na unidade, buscando-se avaliar o conhecimento e a percepção dos entrevistados em relação aos processos, além de vincular aspectos teóricos apresentados neste trabalho. A pesquisa qualitativa foi realizada por meio do envio eletrônico dos questionários a cada membro das equipes.

A terceira etapa desta pesquisa (fase analítica) resulta da análise de documentos e bancos de dados internos das instituições e das respostas dos questionários aplicados aos dois grupos de entrevistados, no período de 8 de julho a 2 de agosto de 2011. Para tratar as informações obtidas pela aplicação dos questionários, foi feita uma qualificação por grupo de temas abordados nas entrevistas (Quadro 1).

Quadro 1 – Estruturação da análise dos questionários sobre o processo de PE e priorização de projetos na Fiocruz-PR

Grupo de questões	Equipe de planejamento estratégico	Equipe de priorização de projetos
	Questões	Questões
Processo	1, 2, 3, 5, 15 e 17	1, 2, 3, 10 e 13
Definição de estratégias	4, 6, 9, 10, 11, 14 e 16	7, 8 e 12
Capacidade de priorização	7, 8, 12, 13 e 18.	4, 5, 6, 9, e 11

Fonte: Pesquisa de Campo (2011); Apêndices A e B.

O papel das ICTs no processo de formulação e implementação de políticas públicas para C&T

Para o governo, uma política pública é considerada como derivada de sua autoridade para desenhar seus programas nas diversas áreas de atuação, cuja implementação deve ser feita por meio da atuação dos agentes públicos que possuem responsabilidade para gastar os recursos públicos, transformando-os em ações que venham a implementar uma determinada política (UNICAMP, 1999). A execução das políticas públicas demonstra capacidade para solucionar problemas advindos das demandas do governo ou da sociedade.

As ICTs foram criadas para atender demandas específicas, tornando-se ferramentas tecnológicas para o desenvolvimento socioeconômico do país, ligadas a programas de governo. Possuem funções públicas que devem ser desenvolvidas para estabelecer uma forte relação entre o Estado e a sociedade, agindo como mediador entre estes. Diversos autores citam como principais funções das ICTs: a geração de conhecimento estratégico; a formulação de políticas públicas; a execução de políticas públicas; a geração de oportunidades de desenvolvimento econômico, social, ambiental e arbitragem (PALLONE, 2006; MELLO, 2000; FERREIRA, 2001). Para Ferreira (2001), frente às mudanças amplas do ambiente de C&T, com redução de verbas e financiamento de pesquisas em esquemas competitivos, as ICTs devem identificar suas competências e valorizá-las a partir da busca de interações com as macrodefinições da política. É a partir destas interações que as ICTs definirão suas áreas prioritárias de atuação, uma vez que nestas serão aplicados seus principais recursos, cujos resultados deverão contribuir para o cumprimento das políticas públicas propostas (FERREIRA, 2001).

A capacidade de formulação de políticas públicas de uma ICT, segundo Albuquerque (2000), destaca o planejamento de ações que tenham forte impacto sobre a população. Para uma ICT ser capaz

de formular políticas públicas é necessário que interaja com diferentes estratos dos Governos (municipal, estadual, federal), fornecendo alternativas que atendam ao interesse público, inclusive da sociedade. Já a capacidade de à execução de políticas públicas, revela a capacidade de solucionar problemas, decorrentes de demandas governamentais, de clientes e da sociedade (ALBUQUERQUE, 2000).

Segundo Santos, Coelho e Santos (2005), é a junção de três conceitos que dá maior consistência e credibilidade às ICTs. Em primeiro lugar, imprevisibilidade do futuro – dizer como será o futuro, não é possível ou viável, porém, buscar identificar possíveis futuros se constitui em um diferencial para as organizações que buscam construí-lo. Um segundo aspecto é o surgimento das questões relativas a novas institucionalidades, novas formas de organização da pesquisa e das mudanças de foco, do curto para o médio e longo prazo, nas instituições e no governo. Por fim, o aumento percepção dos cidadãos sobre seus direitos. A maioria das ICTs empreendeu, entre o final dos anos 80 e o início dos 90, processos de planejamento estratégico, visando revisar e implementar suas missões, relacionando-as com as políticas públicas de C&T definidas (MELLO, 2000).

O planejamento estratégico é responsável pelas grandes decisões que envolvem as instituições e visa buscar a melhor forma para gerenciar as ações estratégicas de forma que a tomada de decisão no presente traga resultados mais eficazes no futuro (KUNSH, 2003). Os objetivos do planejamento estratégico em instituições governamentais diferem dos objetivos tradicionais do planejamento. Enquanto uma empresa busca vantagens competitivas para conquista ou manutenção de mercado, as instituições públicas voltam-se para a concretização dos objetivos sociais que a justificam, limitando-se ao ambiente em que operam (ALMEIDA; CRUZ, 2002). Além da convergência de objetivos do governo e da sociedade, o planejamento estratégico é importante para as instituições públicas porque os recursos disponíveis são limitados e se a alocação destes recursos não convergir para atender da melhor forma a demanda da sociedade, a organização pode desvirtuar-se de sua missão e prejudicar sua continuidade (ALMEIDA; CRUZ, 2002).

A importância do planejamento estratégico e da priorização de projetos nas ICTs

Considerando que os resultados do planejamento estratégico das instituições públicas são basicamente os dos seus projetos de pesquisa, é de suma importância que o processo de priorização dos projetos considere as definições fundamentais do planejamento estratégico – visão, missão, análise de ambiente, objetivos e estratégias (ROUSSEL; SAAD; ERIKSON, 1991; CARVALHO, 2003; BIN, 2008).

O direcionamento do planejamento estratégico influenciará a composição da carteira de projetos, que é a força motriz da instituição em direção ao cumprimento de sua missão. Assim, a priorização de projetos deve ser realizada segundo critérios claros e coerentes com os desafios estratégicos (BLUM; SANTOS; CASTANHEIRA, 2012). As ICTs estão inseridas em um ambiente de intensa competição entre organizações e países e recebem grande número de demandas de pesquisa, para as quais nem sempre têm condições de viabilizar as soluções, o que torna o processo de priorização de projetos crucial para o sucesso de um programa de pesquisa (CONTINI; AVILA; SOUZA, 1998; GALVÃO, 2000). Diante de vários objetivos, metas, desafios e problemas apresentados, de diversas alternativas de ação, da escassez de recursos financeiros e humanos, as instituições precisam, cada vez mais, contar com um processo eficiente de priorização de seus projetos de pesquisa (CONTINI; AVILA; SOUZA, 1998; MAGALHÃES, 2008).

Existem diversas dificuldades no processo de priorização de projetos. Algumas relacionadas à própria estrutura interna da instituição e outras surgem da falta de clareza e da aceitação de que as ICTs devam estabelecer estratégias, objetivos e metas gerais (ZACKIEWICZ; REIS; BONACELLI, 2002). Neste contexto, os autores afirmam que uma metodologia de priorização deve enfatizar procedimentos participativos, com envolvimento tanto de atores ligados à CT&I, quanto aqueles que estão menos próximos da execução da pesquisa. Portanto, independente do método utilizado para priorizar os

projetos, este deve resultar em uma carteira balanceada, que considere, além das técnicas e metodologias, os clientes, as demandas do governo e da sociedade em relação à sua área de atuação.

Análise dos resultados

Nesta seção serão apresentados, de forma resumida, a caracterização da Fiocruz e da Fiocruz-PR e os processos de planejamento estratégico e de priorização de projetos destas duas instituições. Também serão apresentados os resultados desta pesquisa.

A Fiocruz é uma instituição de direito público, vinculada ao Ministério da Saúde (MS), que tem sua missão voltada para a consolidação do Sistema Único da Saúde (FUNDAÇÃO..., 2010). Possui quatro unidades de apoio técnico-administrativas, 15 unidades técnico-científicas e uma unidade técnica de apoio. Conta também com um escritório de representação junto à União Africana, em Moçambique, com objetivo de articular, acompanhar e avaliar os programas de cooperação em saúde desenvolvidos pelas unidades, com os países africanos (FUNDAÇÃO..., 2012). Em 2009, sua força de trabalho era composta por 10.767 trabalhadores, sendo 42% servidores e 58% terceirizados. Seu orçamento em 2010 foi de R\$ 2,26 bilhões.

O Instituto Carlos Chagas (Fiocruz-PR) é uma unidade técnico-científica da Fiocruz que desenvolve atividades de pesquisa, serviços e ensino. Foi inaugurado em 4 de agosto de 2009, tendo, porém, sua origem em 1999, com a criação do Instituto de Biologia Molecular do Paraná (IBMP). Está localizado na Cidade Industrial de Curitiba-PR e conta com um quadro de 129 colaboradores.

Planejamento estratégico na Fiocruz e Fiocruz-PR

O planejamento da Fiocruz é estruturado e alinhado ao Plano Plurianual (PPA) do Ministério da Saúde e do Governo Federal. A Fiocruz elaborou seu planejamento estratégico (PE) para o período de 2008-2011 em conjunto com o Ministério da Saúde. No seu PE, a instituição utilizou documentos desenvolvidos por organizações, como do BNDES, da SAE da Presidência da República e da Universidade de São Paulo (USP), que projetaram cenários futuros em áreas de interesse da Fiocruz (FUNDAÇÃO..., 2009b).

O planejamento estratégico é composto pelos planos Plurianual (PPA) e Quadrienal (PQ). A partir do PPA, foi elaborado o seu Plano Quadrienal para o período de 2011-2014, que prevê atividades ligadas a(o): Sistema Único de Saúde; Ciência e Tecnologia; Saúde e Sociedade; Complexo Produtivo e de Inovação em Saúde; Saúde, Estado e Cooperação Internacional; Inovação na gestão (FUNDAÇÃO..., 2009). O PQ serve como documento orientador para a elaboração do Plano Quadrienal das unidades. Após a elaboração do PQ, as unidades elaboram seus planos anuais (PA) que trazem o detalhamento dos projetos de cada unidade da Fiocruz. Cada unidade tem seu PA, com a definição dos projetos, orçamento, metas, produtos, responsáveis, objetivos estratégicos, ações etc. O Quadro 2 apresenta, de forma sucinta o processo de planejamento estratégico da Fiocruz.

Quadro 2 – Etapas, objetivos e atores do processo de elaboração do planejamento estratégico da Fiocruz

Etapas	Objetivo	Atores
Elaboração do PPA Ministério da Saúde (MS)	Estabelecer metas e estratégias do MS e dos órgãos ligados a ele.	Unidades e instituições ligadas ao MS
PPA Fiocruz	Definir programas e ações do MS sob responsabilidade executiva da Fiocruz e orientar o PQ.	Presidência, DIPLAN, câmaras técnicas de pesquisa, informação e documentação, e educação e divulgação científica, conselho técnico-científico e deliberativo e profissionais em cargos comissionados.
Plano Quadrienal (PQ) da Fiocruz	Definir políticas, metas e estratégias de médio prazo. Orientar a elaboração dos planos anuais das unidades.	Presidência, DIPLAN, coletivo de gestores, coordenadores dos núcleos de planejamento de cada uma das unidades.
Plano Quadrienal (PQ) das Unidades	Definir as políticas, metas e estratégias de médio prazo das unidades, baseadas no PQ. Orientar a elaboração dos PA das unidades.	Diretores das unidades, DIPLAN, vice-diretores de gestão e desenvolvimento institucional, coordenadores dos núcleos de planejamento e servidores das unidades.
Plano Anual (PA) das Unidades	Estabelecer metas físicas e orçamentárias para cada uma das ações do PA, durante os exercícios fiscais respectivos.	Diretores das Unidades, DIPAL, vice-diretores de gestão e desenvolvimento institucional, coordenadores dos núcleos de planejamento e servidores das unidades.

Fonte: Fundação Oswaldo Cruz (2011).

O PE da Fiocruz-PR é baseado no PPA da Fiocruz e ocorre a cada quatro anos, com revisão anual por meio da realização de oficinas de planejamento. O planejamento estratégico é elaborado pelo diretor da unidade e por coordenadores de núcleos de planejamento.

Para entender o processo de elaboração do planejamento estratégico da Fiocruz-PR, buscou-se, caracterizar a equipe responsável pelo processo. As perguntas elaboradas foram referentes à titulação, à área de atuação, ao cargo, à função e à experiência dos membros em relação ao processo. Em relação à condução do processo, as questões abordaram a percepção sobre a elaboração, as áreas e os processos contemplados, avaliação dos participantes em relação ao mesmo e a metodologia utilizada.

Dos 4 entrevistados, 2 (50%) são especialistas, 1 (25%) é graduado e 1 (25%) é tecnólogo, sendo que todos exercem o cargo de analista. O perfil da equipe é bem distinto, cada um dos entrevistados atua em diferentes áreas, sendo que todos exercem funções de gestão/supervisão. Este fato, por si só, não caracteriza a equipe como multidisciplinar, mas contribui para que o PE seja visto por diferentes óticas.

Em relação à experiência dos entrevistados, 2 (50%) já participaram de 3 processos de planejamento, enquanto os outros 2 (50%) participaram de dois processos. Todos participaram como representantes de suas áreas de atuação, com exceção de um, que participou também como membro do Conselho Deliberativo da instituição. Cabe aqui ressaltar que, conforme mencionado anteriormente, a Fiocruz-PR foi instituída como uma unidade da Fiocruz em 2009, o que explica o número de processos em que os entrevistados participaram.

Quanto à percepção do processo, todos os entrevistados se limitaram a descrever como ele ocorre, sem manifestar opinião sobre sua qualidade.

Quando perguntados se o PE contempla todas as áreas e processos da instituição, todos os entrevistados afirmaram que todas as áreas e processos importantes foram abrangidos. O PE da Fiocruz-PR foi avaliado por 3 (75%) entrevistados como um planejamento que atende às demandas da Fiocruz,

porém com necessidade de uma maior participação dos servidores. Na opinião de 1 entrevistado, o PE atende apenas parcialmente as diretrizes necessárias para ser considerado um planejamento efetivo.

Em relação à metodologia utilizada no processo, 3 (75%) entrevistados responderam que a mesma foi adequada. Destes, 2 atribuíram este fato à sua vinculação com os documentos norteadores e ao atendimento das diretrizes do Governo Federal, e 1 atribuiu ao uso de parâmetros conceituados e validados pelo grupo de servidores. Para 1 dos entrevistados, a metodologia foi parcialmente adequada, pois poderia estabelecer métodos comparativos mais efetivos, e ter maior vinculação com as políticas públicas de CT&I em Saúde Pública.

A equipe que elaborou o PE da Fiocruz-PR pode ser considerada uma equipe heterogênea, composta por representantes de diversas áreas internas. Em relação ao processo, está bem-definido e entendido pela equipe.

Para entender a elaboração das estratégias, foram formuladas questões sobre a importância do processo, a elaboração de estratégias de médio e longo prazo, a participação de agentes externos, a representatividade destes agentes, a inclusão de áreas e setores externos da unidade, os planos de acompanhamento e as metas e objetivos traçados em relação à missão da instituição.

O PE foi considerado importante para a instituição por todos os entrevistados, sendo que 2 (50%) atribuíram esta importância à capacidade do mesmo em orientar as ações da instituição para o cumprimento de sua missão. Para 1 (25%) dos entrevistados, a relevância está no fato de que o processo direciona as ações da instituição frente aos desafios do SUS em relação às pesquisas públicas em saúde. Ainda, 1 dos entrevistados relacionou sua importância à consolidação das metas e demandas do Ministério da Saúde sob responsabilidade da Fiocruz. Percebe-se que os entrevistados relacionam a importância do PE ao cumprimento da missão da instituição e das metas do governo federal relacionadas à área de atuação da Fiocruz-PR.

As estratégias de médio e longo prazo, segundo todos entrevistados, foram traçadas com base na elaboração de cenários e análise de documentos de referência do Ministério da Saúde (MS) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE).

Quanto à participação de agentes externos na elaboração do PE, todos os entrevistados responderam que participaram representantes do Ministério da Saúde (MS) e da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) do Governo Federal. Para a instituição, o MS e a SAE são considerados agentes externos. Os entrevistados também foram unânimes em afirmar que estes agentes são representativos na área de atuação da Fiocruz-PR. Segundo os entrevistados, nenhuma área externa importante para a instituição deixou de ser ouvida na elaboração do PE. Quanto ao acompanhamento da execução do PE, todos os entrevistados afirmam que foram definidos planos para este fim, porém, não mencionaram quais. Quando perguntado se as metas e planos traçados no PE estão condizentes com a missão da instituição, todos entrevistados afirmaram que sim.

Para verificar a capacidade de priorizar ações e projetos, foram efetuadas questões referentes aos seguintes temas: verificação da execução do PE, proposições de melhorias, critérios relevantes de priorização, adoção destes critérios e importância do PE para a priorização de projetos de pesquisa na instituição. A execução do PE é verificada pela Diretoria de Planejamento Estratégico – Diplan, por meio de um sistema gerencial denominado Sistema Integrado de Informações Gerenciais – SIIG, conforme informado pelos entrevistados.

Em relação às oportunidades de melhoria no processo, 2 (50%) entrevistados sugeriram a ampliação do número de servidores que participam do processo. Para 1 dos entrevistados, a Fiocruz deveria fornecer mais informações sobre as diretrizes do MS que impactam na Unidade, enquanto 1 entrevistado sugeriu comparativos com modelos de outras instituições federais.

Ao serem questionados sobre o que seria um critério relevante para priorização, 3 entrevistados citaram o alinhamento do PE com o Plano Plurianual do Governo Federal e 1 entrevistado citou a

adequação com as políticas públicas de atuação da Fiocruz. Ainda em relação aos critérios considerados relevantes para a priorização, 3 entrevistados acreditam que os critérios adotados possuíam esta característica, sendo que para 1 entrevistado os critérios adotados não foram considerados relevantes.

Em relação à importância do PE no processo de priorização de projetos, todos os entrevistados consideram o PE importante para este fim, uma vez que, segundo eles, o mesmo orienta todas as atividades finalísticas da Fiocruz-PR.

No Quadro 3 estão sintetizadas as características do processo de PE da Fiocruz-PR, sendo que, para efeito de análise, neste quadro constam somente as respostas que tiveram maior incidência entre os entrevistados.

Quadro 3 – Características do processo de planejamento estratégico na Fiocruz-PR

	Características	Fiocruz
Processo de elaboração	Equipe	Analistas, com boa experiência, todos exercem função de gestão
	Percepção sobre o processo	(só descreveram o processo)
	Abrangência de áreas e setores internos	Contempla todas as áreas (100%)
	Percepção sobre o PE	Atende à instituição (75%)
	Metodologia utilizada	Apropriada (75%)
Definição de estratégias	Importância do PE	Orientar as ações para cumprimento da missão (50%)
	Elaboração das estratégias	A partir de documentos do MS e SAE (100%)
	Participação de agentes externos	MS e SAE (100%)
	Representatividade dos agentes externos	Representativos (100%)
	Áreas e setores externos	Todas as áreas foram incluídas (100%)
	Elaboração de planos de acompanhamento	Foi elaborado plano de acompanhamento (100%)
Capacidade de priorização	Metas e objetivos traçados	Condizentes com a missão da unidade (100%)
	Verificação da execução do PE	Verificada pelo DIPLAN por meio de sistema informatizado
	Melhorias no processo	Maior número de gestores envolvidos (50%)
	Critérios relevantes para priorização das ações	Alinhamento do PE com o PPA do Governo Federal (75%)
	Relevância dos critérios utilizados	Relevantes (75%)
	Importância do PE para priorização de projetos	Importante (100%)

Fonte: Elaborado pelos autores (2011).

O PE da Fiocruz-PR foi elaborado por uma equipe bem distinta. Todos os membros trabalham em diferentes áreas e possuem experiência no processo. Para os entrevistados, o PE atende às diretrizes da instituição, e sua importância está relacionada à orientação das ações para o atendimento da missão da instituição. As estratégias foram traçadas a partir de cenários e documentos elaborados pelo Ministério da Saúde e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos do Governo Federal, que foram os únicos agentes externos que participaram da elaboração do PE.

Os critérios utilizados para priorização das ações é o alinhamento com o PPA do Governo Federal, e o acompanhamento de sua execução é feito pela Diretoria de Planejamento Estratégico. O PE é considerado um documento importante para o processo de priorização de projetos para a instituição e a forma como o processo é conduzido, assim como a metodologia utilizada está bem clara, necessitando apenas de maior participação do público interno no processo.

Processo de priorização de projetos da Fiocruz

As propostas dos projetos de pesquisa são elaboradas pelo líder e a equipe do projeto, visando atender às metas e aos objetivos traçados no PQ e no PA da Unidade. As propostas são avaliadas nos aspectos técnicos, econômicos e estratégicos por uma equipe composta pelo diretor da unidade, membros da vice-direção de gestão e desenvolvimento institucional e da vice-direção de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. A avaliação é feita com vistas ao monitoramento e consolidação dos resultados obtidos para inclusão no Sistema de Planejamento (SISPLAN) que o Ministério da Saúde acompanha. A validação é feita pelo Conselho Deliberativo de cada unidade, e não há uma padronização em relação à metodologia utilizada para priorizar os projetos. Cada unidade utiliza a metodologia que julgar mais adequada, sendo mais comum a realização de oficinas, assembleias e conselhos deliberativos internos.

O processo de priorização de projetos na Fiocruz-PR é feito em duas etapas: avaliação técnica e de viabilidade econômico-financeira e validação pelo conselho deliberativo. A equipe que avalia e valida os projetos tem a função de verificar a adequação dos projetos às linhas de pesquisa e macroprojetos estabelecidos no PQ e PA da unidade.

Para entender como ocorre o processo de priorização de projetos na Fiocruz-PR, buscou-se caracterizar a equipe em relação à titulação, área de atuação, cargo, função e experiência dos membros. Também foram feitas questões que abordaram as etapas do processo, as dificuldades encontradas e as proposições de melhorias, considerando a percepção do entrevistado. Ressalta-se que a equipe que participa do processo de priorização de projetos de pesquisa é a mesma que participou da elaboração do planejamento estratégico. Desta forma, as características da equipe em relação à titulação, área de atuação e função encontram-se descritas no item anterior.

Em relação à experiência com o processo de priorização de projetos, 2 entrevistados participam do processo há três anos, enquanto 2 entrevistados têm dois anos de experiência. Cada um dos entrevistados avalia diferentes aspectos das propostas, ligados à área de atuação dos mesmos: viabilidade financeira, recursos humanos, processos administrativos e materiais e orientação e acompanhamento dos projetos.

As etapas do processo de priorização de projetos na Fiocruz-PR foram descritas por todos os entrevistados como sendo: validação pelas instâncias responsáveis e validação de requisitos técnicos, orçamentários e alinhamento ao PA. Em relação às principais dificuldades encontradas no processo, os critérios orçamentários foram citados por 3 (75%) entrevistados e um citou a ponderação entre os critérios científicos e o estabelecimento de tetos orçamentários.

As principais sugestões de melhorias foram em relação à necessidade de implementar um escritório de gerenciamento de projetos na instituição, mencionada por 2 entrevistados. Um entrevistado citou que uma maior articulação entre o coordenador técnico do projeto e o núcleo de planejamento da unidade poderia contribuir para aperfeiçoar o processo. Melhorar a estruturação das equipes de gestão de projetos e adotar critérios mais efetivos para o planejamento orçamentário-financeiro também foi sugerida.

Para entender a definição de estratégias, foram elaboradas questões referentes à verificação do grau de contribuição do projeto para o alcance das metas e objetivos do PE, como estas contribuições são avaliadas e como é feito o acompanhamento dos projetos aprovados.

Em relação à verificação do grau de contribuição do projeto para o cumprimento dos objetivos e metas traçadas no PE, todos os entrevistados afirmaram que a mesma é feita mediante avaliação das metas realizadas e monitoradas via Sistema Integrado de Gestão (SIIG) disponibilizado pela Diretoria de Planejamento Estratégico, assim como o acompanhamento dos projetos aprovados.

Para avaliar a capacidade de priorização, foram elaboradas perguntas relativas aos critérios utilizados para aprovação de projetos, quais destes critérios têm mais importância, necessidade de alteração dos critérios, a importância do processo de priorização e sugestões de melhoria.

Todos os 4 entrevistados afirmaram que os critérios relativos ao mérito científico, vinculação ao PA da instituição, disponibilidade orçamentária e infraestrutura disponível na unidade são usados como critérios para aprovar os projetos de pesquisa.

Para 2 entrevistados, o mérito científico e a vinculação ao PA da Unidade são os critérios de maior importância na aprovação de um projeto. A disponibilidade orçamentária e a infraestrutura da unidade foram citadas por 1 entrevistado, enquanto outro acredita que a disponibilidade orçamentária e vinculação ao PA da unidade são os critérios de maior peso para aprovação dos projetos de pesquisa.

Sobre a necessidade de inclusão ou exclusão de critérios de priorização, todos os entrevistados acreditam que não há necessidade de mudanças.

O processo de priorização de projetos foi considerado essencial para todos entrevistados. Um entrevistado relacionou a importância à efetiva alocação dos esforços de pesquisa em saúde pública ao cumprimento das diretrizes das políticas públicas em saúde.

A relevância do processo para 1 entrevistado está na possibilidade de identificação de prioridades para otimização de recursos; para outro entrevistado, este processo faz parte do núcleo de atividades essenciais para a unidade. Ainda, 1 entrevistado afirmou que o processo é essencial para atender às demandas do SUS, sob responsabilidade da Fiocruz-PR.

Em relação às possibilidades de aprimoramento do processo, foram apresentadas sugestões bastante variadas, como: o estabelecimento de editais internos para aprovação de novas linhas de pesquisa em saúde pública; implementação de um escritório de projetos, divulgação interna sobre projetos e linhas de pesquisa; maior articulação com a Diretoria de Planejamento; e utilização de contratos de gestão nas contratualizações com o Ministério da Saúde.

No Quadro 4, estão sintetizadas, as características do processo de priorização de projetos da Fiocruz-PR. Para efeito de análise, neste quadro constam somente as respostas que tiveram maior incidência entre os entrevistados.

Quadro 4 – Características do processo de priorização de projetos de pesquisa na Fiocruz-PR

	Características	Fiocruz
Processo de elaboração	Equipe	Analistas, com boa experiência, gestores e atuam na área administrativa
	Etapas do processo	Validação pelas instâncias, validação dos requisitos técnicos, orçamentários e alinhamento ao PA (100%)
	Dificuldades no processo	Critérios orçamentários (75%)
	Melhorias no processo	Implementação de um escritório de gerenciamento de projetos na instituição (50%)
Definição de estratégias	Verificação do grau de contribuição do projeto para cumprimento das metas do PE	Mediante avaliação das metas por um sistema informatizado (SIIG) (100%)
	Forma de acompanhamento dos projetos aprovados	Pela DIPLAN e Núcleo de Planejamento da unidade, via SIIG (100%)
<i>Cont.</i>		

	Características	Fiocruz
Capacidade de priorização	Critérios utilizados para aprovar projetos	Mérito científico, vinculação ao PA, disponibilidade orçamentária e infraestrutura disponível na unidade
	Critérios mais relevantes para aprovação	Mérito científico e vinculação ao PA (50%)
	Necessidade de incluir/excluir critérios	Não há necessidade (100%)
	Melhorias no processo	Diversas
	Importância do processo	Essencial (100%)

Fonte: Elaborado pelos autores (2011).

As etapas do processo de priorização de pesquisa na Fiocruz-PR estão bem definidas, apresentando apenas, segundo a percepção dos entrevistados, dificuldades para avaliação dos critérios financeiros. Para aprovação dos projetos é considerado o mérito científico e a vinculação ao PE, sendo estes critérios julgados adequados pelos entrevistados. Este processo é considerado importante para a intuição porque, de modo geral, permite identificar prioridades e planejar as ações para atendê-las. Neste aspecto, percebe-se que há uma forte vinculação entre o planejamento estratégico e o processo de priorização de projetos.

As melhorias sugeridas para o processo estão relacionadas à estratégia do processo, tendo sido proposta a criação de um escritório de gerenciamento de projetos, equipes de gestão de projetos mais estruturadas, adoção de critérios orçamentários mais efetivos e maior articulação entre o coordenador do projeto e o núcleo de planejamento. Percebe-se, pelas sugestões apresentadas, que a equipe avaliou o processo sob o seu ponto de vista e de conhecimento. Estas características apontam para um processo mais formal do que estratégico e de alinhamento com o PPA do Ministério da Saúde. Contudo, não é um processo que permita retomar o compromisso público da ICT a partir do seu planejamento estratégico, por não incorporar o processo de prospecção e definição da política pública relacionada à pesquisa nesta área. O conhecimento tácito e operacional do processo envolve a questão burocrática de formalização dos instrumentos orçamentários governamentais para os projetos institucionais, mas ainda carece de mais formalização e inclusão de agentes da própria sociedade no processo estratégico e prospectivo. A própria sugestão do escritório de gerenciamento de projetos é relevante, mas não supera as limitações no processo efetivo de planejamento e priorização dos projetos.

Apesar da questão da saúde ser estratégica e depender de ações essencialmente governamentais, não se desassocia a necessidade de integração da sociedade no processo decisório, também, na área de pesquisa, como acontece na gestão da saúde por meio dos conselhos municipais. Isso, eventualmente, demandaria uma reorganização da ICT para formalização de um planejamento mais democrático e inclusivo, assim como para priorização dos projetos, o que traria maior fortalecimento para o contrato político entre a ICT e a sociedade, mas, por outro lado, traria mudanças que influenciaram nas gestões tácitas e operacionais da ICT que, visivelmente, pela pesquisa, são bem administradas. Neste aspecto há um *trade off* entre ampliar a participação popular e proporcionar maior consistência política para a ICT e um novo modelo gerencial, que trará prioridades distintas das atuais.

Por outro lado, a discussão fortalece a importância da Fiocruz como ICT na área de saúde e ressalta que instituições formalmente bem-administradas em seu processo formal de planejamento governamental podem, ainda, se desenvolver em outros modelos organizacionais que cumpram com objetivos ainda em desenvolvimento, como a interação e integração da sociedade em seu processo decisório.

Considerações finais

A pesquisa de campo qualitativa evidenciou que a Fiocruz-PR possui processos bem estruturados, equipes qualificadas e com etapas bem-definidas, tanto para elaboração do PE quanto para priorizar os projetos de pesquisa.

O alinhamento estratégico entre o PE e a priorização de projetos está bem-evidenciado na Fiocruz-PR. Entretanto, estes processos possuem um caráter mais formal do que estratégico. As estratégias do PE são elaboradas considerando as diretrizes do Governo Federal, a partir dos planos Plurianual (PPA) e Quadrienal (PQ) da Fiocruz, que foram elaborados a partir de demandas do Ministério da Saúde (MS) direcionadas à Fiocruz. Conforme evidenciado pela literatura consultada, os clientes externos são agentes importantes que devem ser consultados para que se possa, de fato, identificar as demandas da sociedade. Neste aspecto, o PE da Fiocruz-PR está voltado ao atendimento das demandas do governo, objetivando apenas a implantação e a avaliação das políticas públicas de saúde. O processo adotado, porém, não utiliza mecanismos que incluam a instituição nas demais fases da política pública, como na definição de problemas, da agenda e na elaboração de programas. O processo de priorização de projetos segue a mesma lógica do PE. São aprovados considerando, além de aspectos científicos e financeiros, a aderência dos mesmos às metas e objetivos do PE. Sugere-se, assim, avaliar as dificuldades e oportunidades para a adoção de uma metodologia de prospecção com uma maior participação e envolvimento de outros agentes no processo de PE e priorização de projetos para a Fiocruz-PR, a fim de formalizar um contrato político entre a instituição e sociedade, tão relevante para o planejamento estratégico das ICTs.

Referências

- ALBUQUERQUE, R. et al. New forms of institutional cooperation in the scope of thereorganization processes in public research institutions. In: TRIPLE HELIX INTERNATIONAL CONFERENCE, 3., 2000, Rio de Janeiro, *Anais...* Rio de Janeiro, UFRJ, 2000.
- ALMEIDA, M. I. R. de; CRUZ, J. M. F. Planejamento estratégico para instituições governamentais. In: CONGRESSO LATINO AMERICANO DE ESTRATÉGIA, 15., SLADE, 2002, Montevideu. *Anais...* SLADE, 2002 (1).
- BIN, A. *Planejamento e gestão da pesquisa e da inovação: conceitos e instrumentos*. 2008. 253f. Tese (Doutorado em política científica e tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2008.
- BLUM, B.; SANTOS, R. V. de.; CASTANHEIRA, N. P. Priorização de projetos: ferramenta de balanced scorecard, agregando valor à tomada de decisão. *Revista Organização Sistêmica*, v. 1, n. 1, 2012. Disponível em: <http://www.grupouninter.com.br/revistaorganizacao sistemica/index.php/organizacaoSistemica/article/view/64>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- CARVALHO, F. Priorização da carteira de projetos com uso do planejamento estratégico. In: SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO FEA-USP, 6., 2003, São Paulo. *Anais...* – VI SEMEAD, 2003, São Paulo, Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/.../015Adm%20-%20Priorizacao%20da%20Carteira%20de%20Projetos.doc>. Acesso em: 20 fev. 2011.
- CONTINI, E.; AVILA, A. F. D.; SOUZA, F. B. de. Prioridades na pesquisa científica: Uma proposta metodológica. *Cadernos de Ciência & Tecnologia*; v. 15, n. 1, p. 9-28, 1998.
- FERREIRA, C. R. dos. *Tendências de reorganização da pesquisa: um estudo a partir de experiências internacionais*. 2001. 136f. Dissertação (Mestrado em política científica e tecnológica) – Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2001.
- FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. Disponível em: www.fiocruz.br. Acesso em: 15 maio 2011.
- _____. VI Congresso Interno. Fiocruz 2030: *Missão, visão de futuro e diretrizes estratégicas* (Documento Preliminar de Referência). Rio de Janeiro. 2009a.
- _____. VI Congresso Interno. Fiocruz 2030: *Guia prático. Perguntas e respostas*. (Documento de Suporte às Discussões). Rio de Janeiro. 2009b.
- GALVÃO, P. A. M. *Priorização de ações de pesquisa*. Colombo: Embrapa Florestas, 2000. Documentos 41.
- GUIMARÃES, R. Bases para uma política nacional de ciência, tecnologia e inovação em saúde. *Ciênc. Saúde Coletiva*, v. 9, n. 2, 2004.
- _____. Pesquisa em saúde e reforma sanitária. *Ciênc. Cult.*, v. 57, n. 1, p. 37-38, 2005.

MAGALHÃES, J. C. R. *Seleção e priorização de projetos de tecnologia da informação: uma aplicação da análise verbal de decisões através do método ZAPROS-LM*. 2008. 131f. Dissertação (Mestrado em Administração). Programa de Pós-Graduação em Administração. Faculdades Ibmecc, Rio de Janeiro – RJ. 2008.

MELLO, D. L. de. *Análise de processos de reorganização de institutos públicos de pesquisa do estado de São Paulo*. 2000. 305f. Tese (Doutorado em política científica e tecnológica) – Instituto de Geociências. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP. 2000.

MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA – MCT. Indicadores. Disponível em: <http://www.mct.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2011.

PALLONE, Simone; JORGE, Wanda. Futuro das instituições de ciência e tecnologia é incerto. *Inovação Uniemp*, Campinas, v. 2, n. 2, p. 6-9, 2006. Disponível em: http://inovacao.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-23942006000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 03 mar. 2011.

ROUSSEL, Philip A.; SAAD, Kamal N.; ERICKSON, Tamara J. Third generation R&D: managing the link to corporate strategy. USA: Arthur D. Little, Inc., 1991. Disponível em: <http://books.google.com.br/books>. Acesso em: 17 mar. 2011.

SANTOS, M. de M.; COELHO, G. M.; SANTOS, D. M. dos. Foresight, social engagement and new models of governance. In: INTERNATIONAL SEMINAR SCIENCE, TECHNOLOGY AND SOCIETY: NEW MODELS OF GOVERNANCE. 2004, Brasília, CGEE, 2004.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS – UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). *Modelos de avaliação de programas sociais prioritários*. Relatório Final. Campinas, 1999. Disponível em: http://www.opas.org.br/servico/temas_documento_detalhe.cfm?CodSubTema=147&CodEspecifico=5407. Acesso em: 30 jun. 2011.

ZACKIEWICZ, M.; REIS, C. dos; BONACELLI, M. B. M. Prospecção tecnológica e priorização de atividades de CT&I: Discussão metodológica a partir do caso da área de saúde. In: SIMPÓSIO DE GESTÃO DA INOVAÇÃO TECNOLÓGICA, 22., Salvador, 22. Anais... Salvador. 2002.

APÊNDICE A – Questionário sobre planejamento estratégico

Prezado Senhor(a):

Esta entrevista tem o propósito de buscar maior clareza e compreensão em relação ao Planejamento estratégico de sua instituição. As respostas devem ser consideradas sempre sob sua percepção em relação ao processo de elaboração do Plano. Salientamos ainda, que será preservado o sigilo em relação à identidade dos respondentes, bem como em relação respostas individuais.

Caracterização do respondente:

Titulação: _____ Área de atuação: _____ Cargo: _____ Função: _____

1. Qual sua participação no processo de elaboração do Planejamento Estratégico (PE) da Unidade?
2. De quantos processos de planejamento estratégico o(a) senhor(a) já participou?
3. No seu ponto de vista, como descreveria o processo de PE da unidade?
4. Por que o planejamento estratégico é importante para a Unidade?
5. Em sua opinião, o PE contempla todas as áreas e processos da Unidade?
6. Como foram elaboradas as estratégias de médio e longo prazo?
7. Como a unidade verifica a execução do PE? De que forma?
8. O que poderia ser melhorado no processo de elaboração do PE?
9. Houve a participação de agentes externos na definição do PE? De que forma? Quem são eles?
10. Os agentes entrevistados podem ser considerados representativos na área de atuação da unidade?
11. Alguma área ou setor (externo) considerado importante para unidade não foi incluído nas entrevistas? Se sim, por quê?
12. Em sua opinião, o que seria um critério relevante para priorização?
13. Os critérios adotados possuíam esta característica?
14. Durante o PE foram definidos planos de acompanhamento do mesmo?
15. Como você avalia o atual PE da Unidade?
16. As metas e objetivos traçados estão condizentes com a missão da unidade?
17. Em sua opinião, o método utilizado para elaboração do PE foi apropriado? Por quê?
18. O PE é um instrumento importante para o processo de priorização dos projetos de pesquisa da unidade? Por quê?

APÊNDICE B – Questionário sobre priorização de projetos de pesquisa

Prezado Senhor(a):

Esta entrevista tem o propósito de buscar maior clareza e compreensão em relação ao Processo de seleção de projetos de pesquisa em sua instituição. As respostas devem ser consideradas sempre sob sua percepção em relação ao processo de elaboração do Plano.

Salientamos ainda, que será preservado o sigilo em relação à identidade dos respondentes, bem como em relação respostas individuais.

Caracterização do respondente:

Titulação: _____ Área de atuação: _____ Cargo: _____ Função: _____

1. Há quanto tempo participa do processo de priorização de projetos de pesquisa?
2. Qual é sua participação neste processo?
3. Quais são as etapas deste processo?
4. Quais são os critérios utilizados para aprovação da proposta de projeto?
5. Quais os critérios de avaliação que tem maior peso no processo de aprovação de um projeto?
6. Há necessidade de inclusão ou exclusão de algum critério de avaliação?
7. É verificado o grau de contribuição do projeto em relação aos objetivos e metas do Planejamento Estratégico da Unidade?
8. Como se dá esta avaliação do grau de contribuição dos projetos de pesquisa para o alcance das metas do PE?
9. Qual sua percepção sobre a importância da existência de um processo de priorização de projetos?
10. Quais as dificuldades encontradas no processo de avaliação de projetos?
11. O que pode ser melhorado no processo de avaliação e priorização de projetos na instituição?
12. Como é feito o acompanhamento dos projetos aprovados?
13. Há algo que pode ser melhorado no processo de acompanhamento da execução dos projetos de pesquisa?