

Cenários prospectivos para o Escritório de Projetos da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz: construção do planejamento de futuro

Prospective scenarios for Presidency's Project's Office of the Oswaldo Cruz Foundation: build of the future planning

Ana Paula Morgado Carneiro

Escritório de Projetos da Presidência, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

Valcler Rangel Fernandes

Gabinete da Presidência, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.

Marly Marques da Cruz

Pesquisadora titular em saúde pública da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca (ENSP/Fiocruz) do Departamento de Endemias Samuel Pessoa no Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (LASER). Rio de Janeiro, Brasil.

Resumo

O objetivo deste estudo é apresentar as etapas de construção de cenários prospectivos do Escritório de Projetos da Presidência (EPP) da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), que é a unidade de apoio à negociação, à contratualização e à execução de projetos alinhados à estratégia cooperativa da instituição e aos princípios do SUS. Como relato de experiência, buscou-se sistematizar o processo de construção dos cenários com base no objetivo, metodologia adotada, considerando a análise do contexto atual, a elaboração dos cenários com o envolvimento dos especialistas e análise dos atores. Os resultados encontrados foram a disseminação do pensamento de futuro aos participantes, sobretudo, o contexto político e institucional, a construção dos quatro cenários para auxiliar o futuro planejamento de longo prazo do EPP de forma a obter uma melhor gestão de recursos e dos riscos. O principal desafio identificado foi o de introduzir metodologias de planejamento a longo prazo além de ajudar na discussão da estratégia de atuação. Recomendou-se que, em resposta a essas novas demandas organizacionais, se iniciasse a construção de planejamento com *roadmap* para dez anos visando responder de maneira ágil e inteligente às necessidades organizacionais.

Palavras Chave:

Planejamento em saúde, projetos, gestão de recursos, administração pública.

Abstract

The objective of this study is to present the steps of building prospective scenarios of the Office of Projects of the Presidency (EPP) of the Oswaldo Cruz Foundation (Fiocruz), which is the support unit for negotiation, contracting and execution of projects aligned to the cooperative strategy of the institution and SUS principles. As an experience report, we sought to systematize the processes of construction of the scenarios based on the objective, methodology adopted, considering the analysis of the current context, stages for elaboration of the scenarios with the involvement of the specialists and analysis of the actors. The results found were the dissemination of future thinking to the participants, especially the political and institutional context, the construction of the four scenarios to assist the future long-term planning of the EPP in order to obtain better management of resources and risks. The main identified challenge was to introduce long-term planning methodologies and to help in the discussion of the strategy of action. It was recommended, in response to these new organizational demands, the construction of planning with ten-year *roadmap* with the objective of responding in an agile and intelligent way to organizational needs.

Key Words:

Health Planning, projects, resources management, public administration.

1. Introdução

Os estudos de futuro ou de prospecção, nacional ou internacionalmente, têm sido de grande relevância para o planejamento e a gestão nas organizações públicas ou privadas diante das incertezas e adversidades, o que possibilita atitudes proativas ou adaptações com mais rapidez. [1] Esses estudos que se consolidaram, tornaram-se sistemáticos e se institucionalizaram nos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial, surgiram na Europa a partir da década de 1950 com cientistas, planejadores e humanistas interessados nos problemas do mundo de um ponto de vista global e na América Latina esses estudos desenvolveram-se como instrumento de planejamento sob o patrocínio de governos nacionais e organizações internacionais interessadas em promover o desenvolvimento econômico. [2]

No Brasil os estudos de futuro estiveram inicialmente ligados ao planejamento estatal. Os primeiros estudos estiveram muito comprometidos com o planejamento e a política administrativa estatal, diferente dos que vão surgir a partir dos anos 2000 onde especialistas das universidades, grandes empresas industriais e financeiras passaram a produzir e incentivar estudos sobre as perspectivas econômicas e sociais. [2]

No campo dos estudos de futuro, Zackiewicz [3] vai destacar a coexistência de diversas escolas que se constituíram como a de *technological forecasting* que representa o *mainstream* ao lado de outras abordagens de prospecção alternativas que a criticam como insuficiente; como no caso da *prospective* francesa, o *foresight* inglês e os novos *roadmaps* corporativos. Na visão desse autor, em todos esses três casos ocorre ênfase em processos participativos e está subjacente a suas abordagens a tentativa de planejar a inovação a partir da concepção e negociação de um futuro comum desejável. [3]

Portanto, o método de planejamento prospectivo requer o desenho de futuros possíveis e, conseqüentemente, pressupõe a escolha de um desses futuros possíveis para que se visualize que ações devem ser tomadas no presente para que se alcance esse futuro. Assim, para que o planejamento prospectivo seja possível, é necessário integrar os métodos de planejamento exploratório e normativo, pois, “a ação sem finalidade não tem sentido e a antecipação suscita a ação” e “a prospectiva não é um ato filantrópico mas uma reflexão com vista a esclarecer a ação e, em particular, aquela que reveste um caráter estratégico”. [4]

Numa perspectiva mais contemporânea, vê-se que as situações de crise econômica, política e social têm gerado profundas instabilidades e levado ao uso mais frequente dos

estudos de futuro [4], particularmente nas instituições de ciência e tecnologia que lidam com inovações. Estes podem ser utilizados visando as questões de longo prazo, tais como: o fornecimento de informações estratégicas para proposições de políticas públicas, estímulo à criação de redes, desenvolvimento de capacitação humana, ferramenta de percepção de rotas tecnológicas e de identificação de tecnologias emergentes com alto grau de impacto, suporte a escolha de prioridades, análise de impactos, identificação de áreas de pesquisas ou mesmo como instrumento de investigação de pesquisa.

A Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) é uma instituição de saúde pública, criada em 1900 e pertencente ao Ministério da Saúde do Brasil. É reconhecida internacionalmente pela sua diversidade e complexidade tecnológica na produção e oferta de insumos de saúde, pela sua grande capacidade de formação de recursos humanos em saúde no Brasil e em outros países, pela sua atuação nas múltiplas instâncias do Sistema Único de Saúde (SUS) e na implementação de inúmeros projetos nacionais e internacionais. Os projetos da Fiocruz são realizados com recursos do governo federal ou também por aqueles captados externamente, nacional ou internacionalmente.

A presidência e as vice-presidências da Fiocruz dividem-se de acordo com os campos de atuação definidos na missão da instituição. As unidades técnico-científicas são aquelas que efetuam as entregas das atividades de pesquisa, ensino e assistência diretamente ao governo federal ou aos cidadãos através dos produtos e serviços oriundos dessas unidades e ofertados como entregas ao governo federal e a população, denominadas atividades-fim da fundação. Enquanto as unidades técnico-administrativas são responsáveis pela área de gestão da Fundação e compreendem as atividades e políticas gerais de planejamento, administração (orçamento, finanças) infraestrutura e recursos humanos. Por sua vez, os escritórios regionais são estruturas organizacionais em desenvolvimento localizadas onde há predominância de alguma necessidade de atuação da Fiocruz ou de profícuo interesse público na área da saúde. [5]

A estrutura organizacional da Fundação é hierarquizada e burocrática, mas algumas unidades trabalham com estrutura matricial projetizada. Esta estrutura compreende os projetos no Brasil, no que diz respeito ao campo da saúde, onde a Fiocruz, na qualidade de instituição de ciência e tecnologia e de suporte ao Ministério da Saúde e ao Sistema Único de Saúde, vem fortalecendo o seu compromisso social. [6] Visto atuar de modo incisivo na construção de políticas públicas que atendam ao ideário, pautando sua trajetória histórica no fortalecimento de atividades voltadas para o campo da saúde pública, contribuindo para a

melhoria das condições e, conseqüentemente, da qualidade de vida da população.

De forma a melhorar a gestão e padronização dos procedimentos em relação a todos os projetos executados pela Presidência da Fiocruz, sozinha e ou em parcerias, para garantir melhores resultados, em menor tempo, como racionalização dos recursos, transparência, a Fiocruz criou em 2017 o Escritório de Projetos da Presidência (EPP). Esse Escritório é uma unidade de apoio à negociação, contratualização e execução de projetos alinhados à estratégia cooperativa da instituição e aos princípios do SUS. [7] A proposta era que este fosse responsável, como elemento organizacional, pelas práticas de gerenciamento de projetos, promovendo a gerência de comunicação, proporcionando a difusão e a fidedignidade das informações, instruções e ações e melhor integração intraorganizacional. [6] Além do intuito de se diminuir os índices de falhas e fracassos nos projetos através de uma proposta de gestão de risco, a padronização do gerenciamento de todas as fases dos projetos, o estabelecimento de uma base única para eles, num sistema de gestão transparente e alinhado ao planejamento estratégico da Fundação. [8]

Diante da complexidade tanto da missão da Fiocruz como de sua estrutura, buscou-se institucionalizar o Escritório de Projetos como formalmente ligado à Presidência da Fundação por meio da Portaria n.º1070/2018. [9] O interesse era firmá-lo como instância capacitada a identificar oportunidades de cooperação técnica, frente às diretrizes institucionais e promover a articulação com instituições parceiras, seguindo os melhores procedimentos da administração e da governança pública em busca dos melhores resultados em termos de produtos e de serviços destinados à melhoria da atenção à saúde da população. [6, 10]

Assim, como outras organizações públicas, a Fiocruz faz uso massivo de projetos, seja com o objetivo de atender a uma necessidade social, prioritariamente de saúde, aspectos regulatórios ou mesmo para uma demanda administrativa interna, como suporte a suas atividades operacionais. Os projetos são, muitas vezes, motores das organizações, agentes de mudanças e melhorias. É de se esperar, entretanto, que numa organização onde os projetos estejam alinhados com os objetivos estratégicos, sejam gerenciados de modo eficaz e tragam os benefícios através dos quais foram implementados. [10,11] Contudo, a análise de conjuntura tem apontado para cenários de incerteza o que tende a impactar na gestão dos projetos existentes da instituição e na capacidade de captação de novos projetos.

Diante desse novo contexto, o EPP buscou alternativas para inserir mais inteligência antecipatória no processo de tomada de decisão, desenvolver a gestão dos riscos e o es-

tabelecimento de prioridades. Para tal, buscou apoio para desenvolver cenários prospectivos para embasar o seu planejamento estratégico. [4, 12, 13] Partiu-se do princípio que a partir do planejamento prospectivo a “janela” que se usa para olhar o futuro muda, deixa de ser a extrapolação do passado e passa a ser a visão do presente a partir de um futuro almejado.

Como forma a sistematizar um processo institucional de tamanha relevância, o presente artigo tem por objetivo apresentar a experiência das etapas de construção dos cenários prospectivos do Escritório de Projetos da Presidência da Fiocruz de forma participativa.

2. Metodologia

A proposta metodológica é a de um relato da experiência de construção de cenários de futuro adaptando achados de diferentes escolas de planejamento, entre elas a prospectiva estratégica. Essa consiste em sucessivas abordagens, envolvendo especialistas no sistema em estudo, para chegar à elaboração de cenários exploratórios de futuro que permitam, aos elementos decisores, eleger o cenário normativo foco (ou de referência) que norteará as atividades de planejamento estratégico de mais longo prazo. [4]

A metodologia de prospectiva estratégica por meio de cenários, apresentada por Godet e Durance [4] e a qual foi base desse estudo, foi desenvolvida a partir de três processos essenciais: reflexão coletiva, preparação para decisão e ação; tendo como objetivo a construção de futuros possíveis, assim como que seqüências de ações devem ser tomadas para alcançá-los. A **reflexão coletiva** comporta a etapa 1 e 2 que permitem identificar as variáveis-chave; analisar os jogos de atores e colocar as questões-chave para o futuro; reduzir a incerteza sobre estas questões e elaborar os cenários de contexto mais prováveis, por meio dos métodos de consulta a peritos; a **preparação da decisão** que comporta a etapa 3 e 4, em que se avaliam as opções em que se definem as escolhas estratégicas, processo que é devolvido inteiramente aos decisores; e, por último, a **ação**, que é exatamente o que o nome diz, é a operacionalização do plano (etapa 5).

O quadro a seguir apresenta cada etapa e sua respectiva finalidade. Ressalta-se que as fases e etapas não são desenvolvidas de forma linear, ou seja, o método pressupõe retroação entre as etapas, em especial da etapa 3 a etapa 5. Importante enfatizar que, apesar de serem 5 etapas, o artigo apresentará os resultados das etapas 1 a 2 realizadas até ao momento.

Quadro 1 – Fases e etapas da prospectiva estratégica

Fase	Etapa	Finalidade
Reflexão coletiva	Etapa 1	Analisar o problema em questão e delimitar o sistema estudado. Trata-se de situar a análise prospectiva no seu contexto sócio-organizacional.
	Etapa 2	Identificação e validação das variáveis e construção dos cenários.
Planejamento	Etapa 3	Apreender a dinâmica retrospectiva da organização na sua envolvente, a sua evolução passada, as suas forças e fraquezas, relativamente aos principais atores da sua envolvente estratégica.
	Etapa 4	Evidenciar os projetos coerentes, ou seja, as opções estratégicas compatíveis quer com a identidade da organização quer com os cenários mais prováveis da sua envolvente.
Ação	Etapa 5	Operacionalizar o plano de ação. O que envolve a realização de contratos por objetivos (negociados ou suscitados), a implementação de um sistema de coordenação e acompanhamento e o desenvolvimento de uma vigilância estratégica (externa).

Fonte: Quadro adaptado de Godet e Durance (2011).

Quadro 2 – Especialistas participantes da elaboração e validação das variáveis

Gabinete da Presidência da Fiocruz
Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional
Direção Geral da Fundação de Apoio a Fiocruz – Fiotec
Chefia da Auditoria Interna Fiocruz
Coordenação Geral do Escritório de Projetos Fiocruz
Coordenação estratégica do Escritório de Projetos Fiocruz
Coordenação do Projeto de Avaliação de Desempenho e Gestão do Conhecimento do Escritório de Projetos da Presidência do Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (Laser/Densp/Fiocruz)
Pesquisador da Área de Avaliação do Laboratório de Avaliação de Situações Endêmicas Regionais (Laser/Densp/Fiocruz)
Coordenação do Projeto da Área da Economia da Saúde da Fiocruz

Fonte: Elaboração própria.

O desenvolvimento das etapas 1 e 2 previstas deu-se por meio de oficinas com a realização de painéis com especialistas (Quadro 2), sendo que estes atores foram selecionados pelo nível de conhecimento e experiência acumulada sobre o setor saúde e a Fiocruz, bem como pelo elevado interesse e envolvimento direto com o EPP no seu planejamento, gestão, monitoramento e avaliação. Apesar de ser indicado, por alguns autores para o estudo de prospecção o uso da Técnica Delfhi na busca de consensos [14], para o presente estudo a busca de consenso se deu de forma presencial, com base na maioria de escolha do item, argumenta-

Quadro 3 – Descrição dos contextos

Tipo de contexto	Descrição do contexto
Contexto global	Engloba variáveis relacionadas ao “ambiente internacional/global” que podem influenciar a dinâmica de operação do “Escritório de Projetos Fiocruz” no horizonte temporal de 2022
Contexto intermediário	Engloba variáveis relacionadas ao “ambiente nacional” que podem influenciar a dinâmica de operação do “Escritório de Projetos Fiocruz” no horizonte temporal de 2022
Contexto específico	Engloba variáveis relacionadas ao “Escritório de Projetos Fiocruz” e a sua operação com a “Fiocruz” e a “Fiotec” no horizonte temporal de 2022

Fonte: Elaboração própria.

ção prevalente e peso atribuído pelos atores para cada item analisado.

Os cenários exploratórios apresentavam os futuros possíveis mais próximos da realidade atual, desenvolvidos a partir de métodos e técnicas que buscam retirar o caráter subjetivo, a vontade dos atores, do desenho dos futuros possíveis. [15] Contudo, é fundamental que a construção desse processo se dê de forma participativa com atores estratégicos, pois permitem que os decisores visualizem para “onde” caminha o futuro e, assim, tomem decisões de como se posicionar frente a esses futuros possíveis.

3. Resultados

Na etapa da fase de reflexão crítica foi realizada a análise das interações para identificação dos fatores críticos. O objeto escolhido na definição do escopo foi o Escritório de Projetos da Presidência (EPP) da Fiocruz a ser tratado num horizonte temporal até 2022.

No que se referiu ao contexto do EPP, foram definidos três tipos de contexto: o global, o intermediário e o específico (Quadro 3). Buscou-se a descrição de cada um dos tipos de contexto de forma a facilitar, posteriormente, a identificação e diferenciação dos mesmos na análise das variáveis.

Na etapa 2 referente a identificação e validação das variáveis, tem-se que a principal fonte de acesso a mesma foi por meio de consulta aos informantes chave no processo de discussão. Essas variáveis, relacionadas aos contextos, foram selecionadas, analisadas e criticadas pelo grupo de atores estratégicos, gerando uma lista, que foi validada em duas etapas como conjunto por esses atores (Quadro 4). O que foi acrescentado na segunda etapa foi a descrição de cada uma das variáveis, que pode posicionar melhor os leitores e especialistas em relação ao objeto em estudo.

No que tange a análise das variáveis, esta foi realizada três etapas que englobaram a construção e a validação, sendo elas: a) Plano e gráfico de influências diretas; b) Definição das escalas dos eixos de análise; e c) Construção dos quatro cenários para o Escritório de Projetos até 2022.

Na primeira etapa, as variáveis foram classificadas em cinco categorias de análise de acordo com a sua respectiva condição de influência e dependência em relação às demais variáveis que integram o problema/desafio definido para o exercício prospectivo. As categorias que foram descritas, conforme Quadro 5, foram as seguintes: a) variáveis influentes (explicam a dinâmica do sistema por possuírem grande capacidade de ação sobre ele); b) variáveis em jogo (possuem natureza instável, sendo capazes de produzir grandes mudanças na dinâmica do sistema. Geralmente são consideradas como desafios e por isso precisam ser controladas constantemente); c) variáveis dependentes (impactam pouco ou nada o sistema, mas constituem os resultados de sua dinâmica); d) variáveis excluídas (fatores independentes do sistema, tendo poucas ligações e podendo constituir tendências do sistema, isto é, fatores que hoje são pouco ou nada

influentes, mas que futuramente poderão impactar a dinâmica do sistema); e) variáveis limítrofes (*a priori*, não podem indicar nada de forma consistente, pois sua localização é pouco definida. Estas variáveis merecem certo esforço em pesquisa para que se possa compreender melhor sua atuação).

O Plano de Influências Diretas apresentou as variáveis “Conjuntura Política Nacional” e “Conjuntura Económica Nacional” como as mais influentes no conjunto de variáveis selecionadas para a análise do problema/desafio prospectivo escolhido. O plano confirmou as primeiras hipóteses geradas pelo EPP durante as reuniões preparatórias para a realização dos painéis de especialistas, as quais já indicavam que as dimensões política e económica determinariam grande influência sobre o setor saúde e por consequência, sobre a Fiocruz e o próprio EPP.

Este plano apresentou as variáveis “Política de Saúde (SUS)”, “Controle Público” e “Captação de Recursos” como variáveis em jogo, as quais se apresentam como oportunidades e podem ser consideradas como vetores de mudança capazes de determinar novas dinâmicas para o problema/desafio relacionado ao exercício prospectivo. Ao serem trabalhadas, essas variáveis podem determinar uma nova dinâmica para o conjunto de variáveis que integram o problema/desafio analisado.

O plano também continha as variáveis “Governança, Riscos e *Compliance*”, “Planejamento Institucional Fiocruz”, “Sustentabilidade Fiocruz” e “Sustentabilidade Escritório de Projetos” como variáveis dependentes, por serem variáveis resultantes das relações de influência e dependência existentes entre as variáveis que integram o exercício prospectivo. Dentre as variáveis dependentes destaca-se o “Planejamento Institucional da Fiocruz” que emerge como uma variável reativa e responsiva, que busca apresentar alternativas e soluções para situações geradas pela dinâmica de variáveis selecionadas para o exercício prospectivo.

As variáveis “Fomento Internacional”, “Desenvolvimento de CT&I Global em Saúde”, “Pesquisa em Rede Global”, “Projetos com Fontes Diversas de Financiamento”, “Competências Técnicas” e “Modelo de Gestão” foram classificadas como excluídas por não exercerem, na atualidade, relações de influência e de dependência direta com as demais variáveis que integram o exercício prospectivo. Se trabalhadas, algumas dessas variáveis podem assumir novos posicionamentos em relação ao conjunto de variáveis selecionadas.

Quadro 4 - Relação do tipo de contexto, nome e descrição das variáveis

Tipo de contexto	Nome da variável	Descrição
Contexto global	1. Fomento Internacional	Estímulo, impulso ou auxílio financeiro de origem internacional
	2. Desenvolvimento de CT&I Global em Saúde	Desenvolvimento de pesquisas nos campos científico, tecnológico e inovação relacionados à saúde
	3. Pesquisa em Rede Global	Cooperação em pesquisas na área da saúde envolvendo múltiplos atores institucionais
Contexto intermediário	4. Conjuntura Política Nacional	Forma como a estrutura política nacional se apresenta no momento atual. Engloba relações interministeriais, interferências e mudanças
	5. Conjuntura Económica Nacional	Forma como a estrutura económica nacional se apresenta no momento atual
	6. Iniciativas Intersectoriais em Saúde	Projetos oriundos de demandas do Estado via recursos Extra LOA
	7. Política de Saúde (SUS)	Conjunto de programas, ações e atividades desenvolvidos pelo SUS
	8. Controlo Público	Mecanismos de controlo exercidos por órgãos de fiscalização e/ou regulação como o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União e Agências Reguladoras (ANVISA)
	9. Disponibilidade de LOA/Orçamento em Saúde	Volume de recursos financeiros disponíveis no orçamento da União para a Fiocruz
	10. Projetos Estruturais do Ministério da Saúde	Projetos de características estruturais nos programas do MS
	11. Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública	Aspetos de personalidade jurídica e modelos de gestão no ambiente do Estado
Contexto específico	12. Captação de Recursos	Obtenção de recursos financeiros em diferentes esferas para a viabilização de projetos
	13. Governança, Riscos e <i>Compliance</i>	Processo de trabalho de natureza permanente voltado para a identificação, análise, avaliação e decisão de estratégias de respostas para situações de risco que possam ocorrer no contexto de projetos. Engloba questões relacionadas à segurança jurídica e <i>compliance</i>
	14. Planejamento Institucional Fiocruz	Conjunto de diretrizes que orientam a atuação da Fiocruz e do Escritório de Projetos
	15. Sustentabilidade Fiocruz	Sustentabilidade administrativa e financeira da Fiocruz
	16. Sustentabilidade Escritório de Projetos	Sustentabilidade administrativa e financeira do Escritório de Projetos
	17. Projetos com Fontes Diversas de Financiamento	Variedade de tipos de fomento de projeto
	18. Competências Técnicas	Conjunto de capacidades técnicas estabelecidas consideradas necessárias para a realização de atividades de trabalho
	19. Operação de Projetos via Fundação de Apoio	Modelo de operação de projetos envolvendo a Fundação de Apoio
	20. Modelo de Gestão	Modelo de gestão interno da Fiocruz. Engloba questões relacionadas ao movimento pendular da gestão (centralização/descentralização)

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5 - Eixos de análise de influência, tipo e descrição das escalas

Eixo de análise	Escala	Definição da escala
Conjuntura Política Nacional	Mais liberal	Conjuntura política com maior atuação da iniciativa privada (Mercado) em atividades exercidas pelo Estado (descentralização)
	Menos liberal	Conjuntura política com preponderância da atuação do Estado em atividades consideradas estratégicas e/ou de interesse social (centralização)
Conjuntura Económica Nacional	Mais favorável	Conjuntura económica com crescimento do PIB, aumento do consumo e geração de empregos
	Menos favorável	Conjuntura económica com estagnação do PIB, diminuição do consumo e não retomada de geração de empregos

Fonte: Elaboração própria.

Por sua vez, as variáveis “Iniciativas Intersectoriais em Saúde”, “Disponibilidade de LOA/Orçamento em Saúde”, “Projetos Estruturais do Ministério da Saúde”, “Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública” e “Operação de Projetos via Fiotec” foram classificadas como variáveis limítrofes, por assumirem um posicionamento próximo da intersecção dos quadrantes que integram o Plano de Influências Diretas. Essas variáveis exigem análises mais detalhadas para a definição das suas respectivas atuações no contexto do problema/desafio prospetivo. Dentre essas variáveis destaca-se o “Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública” que pode passar a exercer um nível de influência relevante em função de definir o modo de operação da Fiocruz (natureza pública) e da Fiotec (natureza privada), e por consequência a dinâmica de operação e a própria necessidade de existência do Escritório de Projetos.

A disposição das variáveis no Plano de Influências Diretas permite realizar a Análise da Dinâmica do Sistema. A concentração das variáveis no eixo formado pelos quadrantes das variáveis em jogo e das variáveis excluídas indica que o sistema é instável, ou seja, que o sistema está sujeito a mudanças na sua dinâmica de funcionamento a partir de mudanças implementadas em suas variáveis. Apesar do nome da classificação parecer pejorativo, a condição de sistema instável se apresenta como muito favorável para a implementação de mudanças nas variáveis com o objetivo de determinar novos comportamentos de funcionamento do sistema.

Cabe aqui destacar o alto nível de influência direta das variáveis “Operação de Projetos via Fiotec”, “Sustentabilidade Fiocruz” e “Competências Técnicas” sobre a variável “Sustentabilidade Escritório de Projetos”; o alto nível de influência direta exercido pela variável “Conjuntura Política Nacional” sobre as variáveis “Disponibilidade de LOA/Orçamento

em Saúde”, “Controle Público” e “Política de Saúde (SUS)”; e a relação de influência direta exercida pelo “Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública” sobre os “Projetos Estruturais do Ministério da Saúde”.

Para poder estabelecer os cenários, a partir da análise de influência foram definidos como eixos de análise a “Conjuntura Política Nacional” e a “Conjuntura Económica Nacional” em função do alto nível de influência que essas variáveis exercem sobre as demais variáveis selecionadas para a realização do exercício prospetivo. Para cada eixo de análise foi definida uma escala máxima e uma escala mínima (Quadro 5). As variáveis de Articulação Intersectorial correspondem a um conjunto de variáveis que demandam articulações a nível intersectorial englobando outros atores que também contribuem para definir a dinâmica de funcionamento do sistema analisado. Enquanto que as variáveis de Estratégia Institucional correspondem a um conjunto de variáveis resultantes do sistema e que possuem natureza institucional, situação que exige que essas variáveis sejam trabalhadas no contexto interno da Fiocruz.

Nessa etapa foram definidas as hipóteses para as variáveis de Articulação Intersectorial considerando o horizonte prospetivo de 2022. Para tal, foi elaborada uma primeira proposta de hipóteses para os cenários de cada variável, as quais foram ajustadas pela equipa de especialistas durante o Painel de Elaboração de Cenários.

Essa etapa compreendeu a geração de uma visão integrada de todas as hipóteses definidas para as Variáveis de Articulação Intersectorial para cada cenário. No Quadro 6 é possível visualizar a descrição de todos os cenários com as respectivas variáveis. A oferta dessa visão integrada possibilitou a navegação durante o Painel de Análise Estratégica e Recomendações para a validação dos cenários.

Quadro 6 - Descrição dos cenários

a) Cenário 1: Conjuntura política (-) liberal e conjuntura económica (-) favorável

Política de Saúde (SUS)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção da Política de Saúde (SUS), sem assegurar o direito social em saúde. ✓ Dificuldade crescente na manutenção da participação estatal nas operações em saúde.
Disponibilidade de LOA/ Orçamento em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção da disponibilidade de recursos de LOA/Orçamento em Saúde para a Fiocruz. ✓ Redução moderada de investimentos na Fiocruz.
Iniciativas Intersetoriais em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução de iniciativas Intersetoriais em saúde. ✓ Manutenção mínima da atuação estatal em iniciativas intersetoriais em saúde.
Projetos Estruturais do Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Possibilidade de ampliação dos Projetos Estruturais do Ministério da Saúde. ✓ Maior pressão do governo e maior necessidade da Fiocruz.
Controlo Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção do orçamento destinado ao Controlo Público. ✓ Poucas mudanças no modelo atual de operação.
Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aperfeiçoamento do Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública visando garantir a atuação eficiente do Estado.
Captação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção de recursos nacionais de fomento. ✓ Maior necessidade de captação de recursos internacionais. ✓ Incentivo a Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) na condução de projetos. ✓ Baixa disponibilidade de recursos estatais para a saúde em geral.
Operação de Projetos via Fiotec	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução moderada do volume de projetos via Fiotec. ✓ Dificuldade de sustentabilidade da Fiotec.

b) Cenário 2: Conjuntura política (+) liberal e conjuntura económica (-) favorável

Política de Saúde (SUS)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Reestruturação da Política de Saúde (SUS), reduzindo o escopo da atenção pública em saúde. ✓ Redução da participação estatal nas operações em saúde.
Disponibilidade de LOA/ Orçamento em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução significativa da disponibilidade de recursos de LOA/Orçamento em Saúde para a Fiocruz. ✓ Redução significativa de investimentos na Fiocruz.
Iniciativas Intersetoriais em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Forte restrição de iniciativas intersetoriais em saúde. ✓ Destinação das iniciativas de interesse público para agentes privados.
Projetos Estruturais do Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Possibilidade de redução dos Projetos Estruturais do Ministério da Saúde. ✓ Menor pressão do governo e maior necessidade da Fiocruz.
Controlo Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Manutenção do orçamento destinado ao Controlo Público. ✓ Tentativa de enfraquecimento do modelo de operação.
Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisão do Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública, reduzindo a regulação e a participação estatal nas operações em saúde.
Captação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução de recursos nacionais de fomento. ✓ Maior necessidade de captação de recursos internacionais. ✓ Incentivo à participação da iniciativa privada na condução de projetos. ✓ Baixa disponibilidade de recursos estatais para áreas de interesse.
Operação de Projetos via Fiotec	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução significativa do volume de projetos via Fiotec. ✓ Redução significativa da sustentabilidade da Fiotec.

c) Cenário 3: Conjuntura política (-) liberal e conjuntura econômica (+) favorável

Política de Saúde (SUS)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecimento da Política de Saúde (SUS), com dificuldade de garantir o direito social em saúde. ✓ Ampliação de investimentos públicos para fortalecer as operações em saúde.
Disponibilidade de LOA/Orçamento em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliação da disponibilidade de recursos de LOA/Orçamento em Saúde para a Fiocruz. ✓ Ampliação de investimentos na Fiocruz.
Iniciativas Intersetoriais em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aumento de iniciativas intersetoriais em saúde. ✓ Fortalecimento da atuação estatal.
Projetos Estruturais do Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Possibilidade de eliminação dos Projetos Estruturais do Ministério da Saúde. ✓ Menor pressão do governo e menor necessidade da Fiocruz.
Controle Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliação do orçamento destinado ao Controle Público. ✓ Aprimoramento do modelo atual de operação, com modernização das estratégias de controle por meio de tecnologias e pessoas.
Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Aperfeiçoamento do Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública visando garantir maior eficiência e efetividade do Estado.
Captação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliação da disponibilidade de recursos nacionais de fomento (+ estatal – privado). ✓ Necessidade de captação de recursos internacionais. ✓ Ampliação das Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) na condução de projetos. ✓ Disponibilidade de recursos estatais para a saúde em geral.
Operação de Projetos via Fiotec	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliação do volume de projetos via Fiotec. ✓ Melhores condições de sustentabilidade da Fiotec.

d) Cenário 4: Conjuntura política (+) liberal e conjuntura econômica (+) favorável

Política de Saúde (SUS)	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Restrução da Política de Saúde (SUS), com revisão dos princípios constitucionais e redução do direito social em saúde. ✓ Aumento das privatizações das operações em saúde.
Disponibilidade de LOA/Orçamento em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução moderada da disponibilidade de recursos de LOA/Orçamento em Saúde para a Fiocruz. ✓ Redução moderada de investimentos na Fiocruz.
Iniciativas Intersetoriais em Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução significativa iniciativas intersetoriais em saúde. ✓ Ampliação da destinação das iniciativas de interesse público para agentes privados.
Projetos Estruturais do Ministério da Saúde	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução dos Projetos Estruturais do Ministério da Saúde. ✓ Menor pressão do governo e moderada necessidade da Fiocruz.
Controle Público	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliação do orçamento destinado ao Controle Público. ✓ Tentativa de enfraquecimento do modelo de operação.
Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Simplificação do Arcabouço Jurídico-Administrativo da Gestão Pública, privilegiando a participação privada nas operações em saúde.
Captação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ampliação da disponibilidade de recursos nacionais de fomento (+ privado – estatal). ✓ Necessidade de captação de recursos internacionais. ✓ Ampliação da participação da iniciativa privada. ✓ Disponibilidade de recursos estatais para áreas de interesse.
Operação de Projetos via Fiotec	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Redução significativa do volume de projetos via Fiotec. ✓ Redução significativa da sustentabilidade da Fiotec.

Fonte: Elaboração própria.

4. Discussão

A construção do percurso do estudo de futuro construído trouxe as potencialidades e desafios teórico-metodológicos num exercício que requer aproximações e abordagens sucessivas, envolvendo especialistas no sistema em estudo. [12, 13] Com as etapas realizadas foi possível coletar os principais elementos para a fundamentação e elaboração de cenários, que serviram de base para eleger um cenário foco (ou de referência), que nortearam as atividades de planejamento estratégico de longo prazo. [16]

Os resultados são decorrentes de um recente movimento de aproximação com uma metodologia que apoiasse mais o alinhamento da prospecção de cenários com o planejamento estratégico [16], no âmbito do escritório de gestão de projetos da Fiocruz. Assim, deve-se considerar que a base da realidade prática e cotidiana, possibilita a mobilização dos envolvidos/afetados e o desenvolvimento de inteligência coletiva, por meio da apropriação do conhecimento. O esforço demonstrado foi, sobretudo, de produzir alternativas metodológicas para subsidiar a tomada de decisões estratégicas e de compartilhar uma experiência capaz de ser adaptada por outros atores e para outros propósitos. Daí a disposição de ampliar o número de atores com percepção institucional sensível a abordagens complexas de planejamento que animou a iniciativa de adaptação e conjugação de ferramentas colhidas de um vasto arcabouço teórico-metodológico, em lugar de utilizar vertical e integralmente uma metodologia prospectiva, tal como a sistematizada por Godet. [4, 17]

O uso dessa metodologia mostrou-se devidamente adequado para a obtenção de um conjunto de orientações e ações estratégicas possíveis com base nas competências essenciais e distintivas da instituição, de forma articulada com os cenários do ambiente externo e concorrencial [4]. Fica claro assim que, para que o futuro desejado seja alcançado, se faz necessária a união entre Prospectiva e Estratégia.

Os resultados da análise estrutural e da análise serviram de subsídios para a realização da análise estratégica e recomendações para os cenários de atuação do Escritório de Projetos Fiocruz 2022. [1] Isso foi demonstrado a partir da navegação integrada nos cenários gerados pelo cruzamento dos eixos “Conjun-

tura Política Nacional” e “Conjuntura Política Econômica”.

5. Considerações finais

Os cenários de atuação do Escritório de Projetos Fiocruz 2022 são resultado de um processo de inteligência coletiva. Esse exercício prospectivo contou com a importante participação de colaboradores da Fiocruz, atuantes em diferentes níveis e áreas, especialmente selecionados a partir de critérios técnicos que levaram em consideração os seus respectivos níveis de experiência e de conhecimento sobre a organização e o setor da saúde.

Como contribuição do estudo, tem-se que o mesmo apoiou a definição da Portaria de criação do EPP e a definição de suas atribuições. Além disso, vem sendo utilizado na construção do planejamento de longo prazo pela equipe do EPP. Os seus principais pontos de destaque para possíveis desdobramentos envolvem: a estruturação de um “Modelo de Gestão” para o EPP; a articulação do EPP com outras áreas internas de captação de recursos financeiros; a estruturação de processos de qualificação de projetos da Fiocruz (papel normativo); a habilitação do EPP Escritório de Projetos e da Fiocruz para o atendimento das crescentes demandas oriundas do “Controle Público”; e a unificação da gestão de projetos no âmbito da Presidência da Fiocruz.

Apesar da pluralidade dos colaboradores que foi apresentada como um ponto forte, destaca-se como uma das limitações do estudo a impossibilidade de inclusão de representantes de outras unidades descentralizadas da instituição. Por se tratar de um estudo que propõe a apresentação do EPP, este deveria contar com representantes da instituição em toda sua magnitude, principalmente de seus demais Escritórios de Projeto.

Mesmo diante das prováveis mudanças conjunturais no país interferindo na própria Fiocruz e, conseqüentemente no Escritório de Projetos da Presidência, é facto que o conhecimento acumulado nesse processo de definição de cenários traz desafios rumo ao desenho de um planejamento de longo prazo atrelado ao cenário próximo do contexto atual. Contudo, há que se tomar decisões e agir com base no saber-poder de agentes do conhecimento da rede sociotécnica existente.

Bibliografia

1. LIMA, M.C. O futuro das ideias: Análise Estrutural & incertezas-críticas prospectivas para think tanks, 2010. 228f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas - EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, 2010.
2. MARINHO, D.N.C.; QUIRINO, T.R. Considerações sobre o estudo do futuro. *Revista Sociedade e Estado*, volume X, volume 1, jan-jun 1995.
3. ZACKIEWICZ, M. Coordenação e organização da inovação: perspectivas do estudo do futuro e da avaliação em ciência e tecnologia. *Parcerias Estratégicas*, Número 17, Setembro, 2003.
4. GODET, M.; DURANCE, P. *Prospectiva Estratégica para As Empresas e Os Territórios*. Onu/Dunod, 2011.
5. FIOCRUZ. Unidades e Escritórios da Fundação Oswaldo Cruz. Disponível no site: <https://portal.fiocruz.br/unidades-e-escritorios>, consultado em 20 de setembro de 2018.
6. NOVAES, ED. Institucionalização de procedimentos padrão para o gerenciamento de projetos em uma organização pública federal complexa. Dissertação de mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública e Empresas, Fundação Getúlio Vargas, 2017.
7. FIOCRUZ. Escritório de Projetos da Fiocruz. Manual Técnico, Agosto, 2017.
8. OFORI, DF. Project management practices and critical success factors: A developing country perspective. *International Journal of Business and Management*, 2013, v. 8, n. 21, p:14-31.
9. FIOCRUZb. Portaria N° 1.070 de agosto de 2018 da Presidência da Fundação Oswaldo Cruz. Dispõe sobre a criação do escritório de projetos, no âmbito da Presidência da Fiocruz, para o gerenciamento, monitoramento e avaliação de projetos da Presidência e demais instancias e subunidades que a compõem.
10. KERZNER H. Gerenciamento de Projetos: uma abordagem sistêmica para planejamento, programação e controle. São Paulo: Blucher, 2011.
11. ALVES, RO; COSTA, HG; QUELHAS, OLG; DA SILVA, LE; PIMENTEL, LB. Best practices in Project management office implementation: development of success reference. *Production*. 23(3), p. 582-594, 2013 Epub Dec 07, 2012. ISSN 0103-6513 <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-651320120050000094>.
12. BARROS, H.G. A metodologia da prospecção tecnológica e o caso brasileiro do Prospectar. In: Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 7, 2002, Lisboa, Portugal, 2002.
13. GODET, M. A. “Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica. *Cadernos do CEPES*, Lisboa, p.97, junho, 2000.
14. SANTOS, M. E. Modelos de Prospecção: Uma Abordagem Bibliográfica sobre Delphi, AHP e Cenários. 2002.
15. RIBAS J. R. Uma Proposta para a Construção de Cenários Alternativos Combinando Informações Subjetivas e Bases de Dados Secundários. In: I Encontro de Administração da Informação. Florianópolis, 24 a 26 de Outubro, 2007.
16. MELO, L. C. Planejamento Estratégico e a Prospecção de Cenários: Uma Experiência no Instituto Lauro de Souza Lima. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) – Programa de Pós-Graduação em Ciências da Coordenadoria de Controle de Doenças da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. São Paulo, 2006.
17. GODET, M. et al. *Prospectiva Estratégica: Problemas Y Métodos* - Por Michel Godet Y La Participación de Prospektiker En Colaboración Com Philippe Durance - Cuaderno N° 20. Segunda Edición; Enero de 2007.

Conflitos de interesses:

Os autores declaram que não existem conflitos de interesses..