

Um Modelo de Gestão para Agências Fomento de Amparo à Pesquisa: a busca por resultados

Glauciane da Piedade Rodrigues (FPL) - glaucianepr@yahoo.com.br

Marilene Bertuol Guidini (UNISINOS) - mguidini_1@hotmail.com

Maria Ivanice Vendruscolo (UFRGS) - m.ivanice@terra.com.br

Resumo:

Este artigo corresponde a um ensaio teórico que se fundamenta em uma pesquisa realizada em duas Fundações de Amparo à Pesquisa. Tem como objetivo adequar um novo modelo de gestão para garantir melhores índices de desempenho e resultados. O estudo foi amparado pelas teorias, sobre Estruturas Organizacionais, Project Management Offices e Avaliação de Resultados em Fundações de Amparo à Pesquisa. A avaliação de resultados surgiu como uma ferramenta gerencial poderosa, porém, fornece informações apenas no final dos programas. A busca por novos conhecimentos nesta área tem revelado a necessidade de se desenvolver uma cultura inovadora, apoiada em uma estrutura que favoreça as articulações entre os diferentes agentes indutores da inovação. A pesquisa se caracterizou como qualitativa exploratória utilizando os métodos da observação e de pesquisa documental. O presente estudo teve como resultado a proposta de um modelo organizacional para agências de fomento, que facilitará a gestão dos programas apoiados, bem como otimizará o processo de comunicação em torno destes programas, permitirá uma gestão mais eficaz, com foco nos resultados. Com a criação de uma gerência de programa, será possível melhorar o planejamento e, conseqüentemente, o acompanhamento do desempenho, permitindo a correção de rumos durante o programa e não no final, como é o caso da avaliação de resultados. Finalmente, o estudo aponta para a relevância da gestão dos programas nos órgãos de fomento e a conseqüente necessidade de adequar os modelos de gestão às exigências da sociedade contemporânea.

Palavras-chave: *Estrutura organizacional. Project Management Offices. Amparo à pesquisa.*

Área temática: *Controladoria*

Um modelo de gestão para agências fomento de amparo à pesquisa: a busca por resultados

Resumo

Este artigo corresponde a um ensaio teórico que se fundamenta em uma pesquisa realizada em duas Fundações de Amparo à Pesquisa. Tem como objetivo adequar um novo modelo de gestão para garantir melhores índices de desempenho e resultados. O estudo foi amparado pelas teorias, sobre Estruturas Organizacionais, *Project Management Offices* e Avaliação de Resultados em Fundações de Amparo à Pesquisa. A avaliação de resultados surgiu como uma ferramenta gerencial poderosa, porém, fornece informações apenas no final dos programas. A busca por novos conhecimentos nesta área tem revelado a necessidade de se desenvolver uma cultura inovadora, apoiada em uma estrutura que favoreça as articulações entre os diferentes agentes indutores da inovação. A pesquisa se caracterizou como qualitativa exploratória utilizando os métodos da observação e de pesquisa documental. O presente estudo teve como resultado a proposta de um modelo organizacional para agências de fomento, que facilitará a gestão dos programas apoiados, bem como otimizará o processo de comunicação em torno destes programas, permitirá uma gestão mais eficaz, com foco nos resultados. Com a criação de uma gerência de programa, será possível melhorar o planejamento e, conseqüentemente, o acompanhamento do desempenho, permitindo a correção de rumos durante o programa e não no final, como é o caso da avaliação de resultados. Finalmente, o estudo aponta para a relevância da gestão dos programas nos órgãos de fomento e a conseqüente necessidade de adequar os modelos de gestão às exigências da sociedade contemporânea.

Palavras-chave: Estrutura organizacional. *Project Management Offices*. Amparo à pesquisa.

Área Temática: Controladoria.

1 Introdução

A Constituição Federal de 1988 facultou aos estados a vinculação orçamentária para o setor de Ciência e Tecnologia (C&T), estimulando assim atividades de fomento à pesquisa científica e tecnológica por parte dos governos. A “arma” que o Brasil desenvolveu para apoiar esta descentralização é o seu sistema de Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa (FAP).

As FAP's estão inseridas no Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I) e atuam em âmbito estadual apoiando, financeiramente, projetos de pesquisa, ensino e extensão apresentados por pesquisadores das universidades e centros de pesquisa pertencentes aos respectivos Estados. Além disso, também promovem, financeiramente, a realização de eventos científicos e tecnológicos, a capacitação de recursos humanos, a realização de trabalhos científicos, culturais e artísticos, bem como projetos de desenvolvimento institucional, científico, tecnológico e de inovações em instituições públicas e privadas (NEVES, 1999).

O sistema de financiamento segue as diretrizes da Secretaria Estadual ou das Universidades que fazem parte do Sistema de Ciência e Tecnologia de cada Estado. A partir destas diretrizes são identificadas as áreas relevantes, bem como elaborados os editais, induzindo a pesquisa nestas áreas.

Pertencentes a administração pública indireta, as FAP's devem reconhecer que o principal cliente do sistema é a sociedade, e que seus anseios de eficácia/eficiência, em termos de C,T&I deveriam ser monitorados permanentemente de forma a identificar desvios entre o almejado e o alcançado. No entanto, os processos de controle interno destas fundações, carecem de maior acuidade na avaliação de resultados e de *accountability*, potencializando a necessidade de compreender e atuar sobre sua situação financeira e operacional (PEIXOTO, 2005).

A busca pela governança tem levado as instituições de fomento à pesquisa a criar novas metodologias de avaliação de resultados. Governança é um conceito dinâmico e, por isso mesmo pode ser entendido como o resultado de uma construção que parte de um processo temporário. Por um lado refere-se, ao processo de acumulação de conhecimento, habilidade e experiência, por outro a uma capacidade de diferentes agentes anteverem e idealizarem o futuro e criar condições de realizá-lo. Essa construção não elimina possíveis divergências de interesses entre os atores, mas relaciona-se aos meios de ação que lhes permite alcançar os objetivos comuns, na medida em que busca compromissos entre interesses algumas vezes divergentes e objetivos. Governança baseia-se em esforços para buscar consenso e criar possibilidade de ação num ambiente de incertezas.

A governança pode ter duas dimensões: Para alguns, governança concorre para a democratização das ações de governo e assim abre o campo para iniciativas e para novas mobilizações cívicas; para outros, significa antes de mais nada a revalorização do papel dos diferentes atores econômicos e reavaliação da intervenção governamental (TREMBLAY & ROUSSEAU, 2004; BAÊTA; ANDRADE; BAÊTA-LARA, 2007).

Corroborando com este argumento, um estudo realizado por Rodrigues (2008), em três FAP's nacionais, apresenta como um dos entraves a um sistema eficiente de avaliação dos programas fomentados, a inexistência de uma cultura de gestão por resultados, que permita mensurar e demonstrar à sociedade os resultados e impactos das pesquisas realizadas com recursos públicos.

Os resultados deste trabalho foram associados aos resultados de outro, realizado por Guidini (2007), que teve como objetivo comparar os estilos de gestão de 111 empresas. A autora afirma que as instituições que adotam o estilo participativo apresentam melhores índices nos seus resultados econômicos.

A relação destes dois trabalhos resulta neste artigo, que reflete sobre a importância de se instrumentalizar as agências de fomento à pesquisa, neste caso as FAP's, com modelos de gestão que atendam a esta busca por resultados e inovação. Sendo assim, o objetivo desse estudo é apresentar um modelo de gestão, não somente na FAP como entre os seus participantes (pesquisadores, Instituições de Ensino Superior e centros de pesquisa).

Nessa perspectiva, o presente trabalho apresenta como uma alternativa às FAP's, a adoção de uma estrutura matricial associada à criação de um escritório de projetos *Project Management Offices* (PMO), o que promoverá um modelo de gestão mais participativo e uma cultura organizacional com maior grau de proatividade, visando agilizar e otimizar os processos internos e atingir melhores índices de desempenho e resultado dos programas apoiados.

2 Referencial teórico

2.1 Avaliação de Resultados nas Agências de Fomento

Segundo Costa e Castanhar (2003), a avaliação de resultados consiste no exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados. É uma forma de mensuração por meio da

utilização de medidas, critérios de avaliação, que possibilitem verificar se os resultados foram positivos não somente no que se refere aos seus próprios objetivos e custos, mas também quais foram os impactos gerados na sociedade como um todo.

A lista dos critérios de avaliação que podem ser utilizados é longa e a escolha de um, ou vários deles, depende dos aspectos que se deseja privilegiar na avaliação. De acordo com o manual da UNICEF (1990), entre os mais comuns destacam-se: (1) Eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas; (2) Eficiência: a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos; (3) Impacto (ou efetividade): indica se o projeto tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais; (4) Sustentabilidade: mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados pelos projetos após o seu término; (5) Satisfação do beneficiário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo.

A avaliação de resultados pode ser realizada por uma série de motivos, dentre eles, para permitir o aperfeiçoamento de atividades, garantir que objetivos sejam atingidos, que recursos escassos sejam utilizados de maneira eficiente e para evitar a repetição de erros ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (KONDO, 1999). Ou seja, é utilizada como uma ferramenta gerencial que direciona para a obtenção de melhores índices de eficácia, eficiência e de impactos (efetividade) (FRANCISCO, 2002).

O significativo aumento dos recursos para o investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação, leva as agências financiadoras das atividades de pesquisa e desenvolvimento a buscarem novas formas de avaliar os investimentos realizados e oferecer respostas à sociedade acerca dos benefícios diretamente proporcionados. Assim, as Agências de Fomento tem investido em estudos que visem desenvolver metodologias de avaliação de resultados. Cunha (2006) vê a avaliação como um importante instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.

Assim, o crescente interesse por parte dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública. As avaliações de políticas e programas permitem que estes tomem suas decisões com maior conhecimento, maximizando o resultado do gasto público, identificando êxitos e superando pontos de estrangulamento.

A gestão por resultados, segundo Catelli (2001), tem como principal objetivo a otimização dos resultados através da eficiência operacional, visando à eficácia organizacional. Mas isso só poderá ser possível se toda a organização estiver engajada neste processo, por meio de uma estrutura adequada.

2.2 Estrutura Organizacional

Para Mintzberg (1995), toda e qualquer atividade humana organizada por mais simples ou complexa que seja precisa ser coordenada, garantindo assim os seus resultados, desta forma necessitando de uma estrutura. Partindo desta visão Mintzberg (1995, p. 10), definiu estrutura organizacional como “a soma total das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e como é feita a coordenação entre essas tarefas”.

Na visão de Daft (1999), a estrutura organizacional engloba aspectos como número de departamentos, nível de controle, grau de formalização e de centralização. Desta forma, os principais componentes definidos por uma estrutura organizacional são: a indicação dos graus de subordinações, os níveis hierárquicos e o grau de abrangência e controle de gerentes e supervisores; os departamentos ou agrupamentos que compõem a organização; e os sistemas de comunicação, coordenação e integração.

Esta estrutura apresenta-se em forma de organograma, demonstrando as relações formais e níveis de hierarquia, para otimização dos recursos financeiros, físicos, materiais e humanos a fim de se atingir melhores resultados.

Na ótica, de Wood (2001), não se pode falar mais de um modelo organizacional ideal, mas sim de uma multiplicidade de formas, que vão desde a flexibilização dos modelos tradicionais até as novas estruturas que trazem mudanças significativas.

Anthony e Govindarajan (2002, p. 149) mencionam três categorias de estruturas: (a) funcional; (b) por unidade de negócio; e (c) matricial, que se demonstra na sequência, através de organogramas resumidos.

a) Estrutura funcional

Na estrutura funcional, as pessoas são agrupadas de acordo com suas habilidades ou áreas de especialidade. A responsabilidade é distribuída por funções, conforme se visualiza na Figura 1, onde aparecem as gerências de produção e marketing, sendo que cada gerente se reporta diretamente ao executivo hierarquicamente superior.

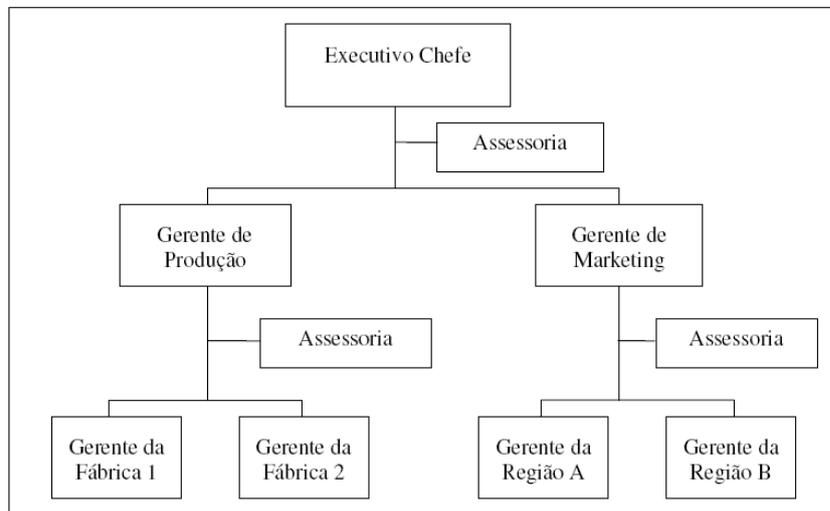


Figura 1: Estrutura funcional

Fonte: Adaptado de Anthony e Govindarajan, 2002.

Certo e Peter (1993) destacam como a principal vantagem da estrutura funcional, favorecer a aprendizagem e especialização nas áreas de atuação, enquanto Schermerhorn; Hunt; Osborn (2003) indicam como vantagens, a clareza das tarefas, facilidade de treinamento e preparação de novos gerentes, porém alertam que a vantagem desaparece se uma área não detiver um componente especializado nas atividades, para ensinar os colegas. Estes autores acrescentam que na estrutura funcional as atividades podem se tornar rotineiras gerando problemas com a motivação dos funcionários. Além disso, a comunicação entre áreas técnicas são mais complexas, sendo comum o envolvimento da alta administração em problemas interdepartamentais.

b) Estrutura por Unidade de Negócio

Segundo Mintzberg (1995) a estrutura por unidade de negócio, surgiu para corrigir os problemas da estrutura funcional, pois à medida que as empresas cresceram, abrindo novas filiais e diversificando a produção, cresceram os seus departamentos tornando caótico o gerenciamento. Uma unidade de negócio funciona como uma parte semi-independente, onde cada executivo é responsável pelas atividades de sua unidade, sendo as unidades, vinculadas à sede corporativa a quem compete fixar diretrizes, aprovar o orçamento, liberar recursos, fixar políticas, prestar assessoramento através de funções especializadas e cobrar desempenho.

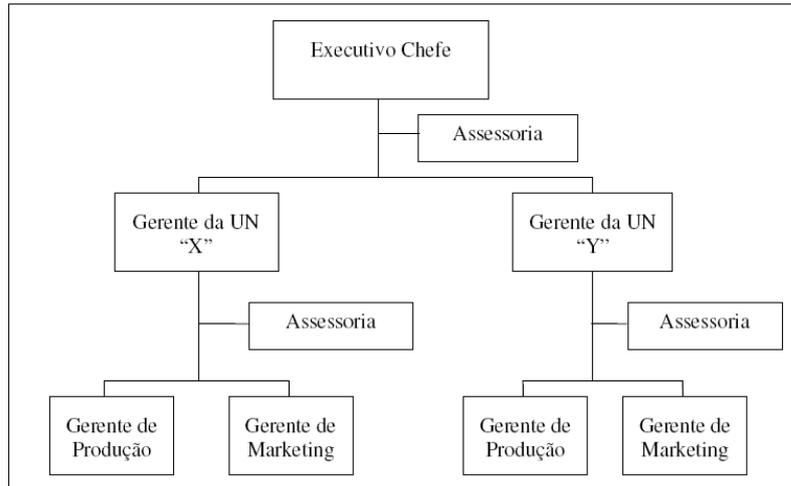


Figura 2: Estrutura por unidade de negócio - UN
 Fonte: Adaptado de Anthony e Govindarajan, 2002.

Na Figura 2, têm-se duas unidades de negócios, representadas pelas UN “X” e “Y”, cada qual com sua estrutura, vinculadas a um executivo chefe que representa a sua matriz corporativa. Nas estruturas de unidade de negócio é importante haver certo nível de descentralização das decisões, concedendo-se autonomia aos administradores. Certo e Peter (1993) alertam que se a autoridade não for descentralizada, pode-se reduzir a velocidade na tomada de decisões.

Anthony e Govindarajan (2002) mencionam entre as vantagens a proximidade com o mercado; possibilidade de obter ganhos de escala; cada unidade equivale a um centro de responsabilidade respondendo por seus resultados. Já entre as desvantagens, a possibilidade de duplicação de tarefas da matriz; a possibilidade do custo com a estrutura, superar os ganhos obtidos com a divisionalização; pode haver problemas com liderança, pois o executivo da unidade tende a ser um generalista coordenando especialistas.

c) Estrutura Matricial

A estrutura matricial é caracterizada pelo balanceamento do poder formal através de sua sobreposição com a estrutura funcional, onde os líderes matriciais se posicionam no mesmo nível dos gerentes funcionais, compartilhando igualmente o poder (MINTZBERG, 1995). O autor distingue entre os tipos de estrutura matricial, o permanente e temporário, destacando ser mais comum utilizá-la por um período temporário em controle de projetos.

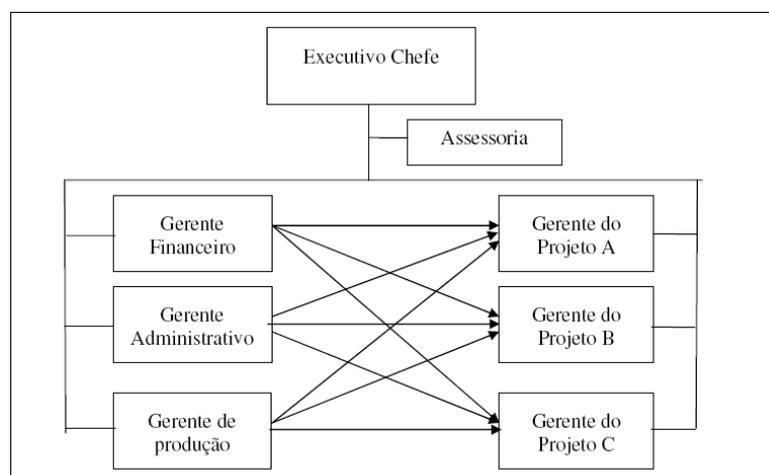


Figura 3: Estrutura matricial
 Fonte: Adaptado de Anthony e Govindarajan, 2002.

A Figura 3 configura uma estrutura matricial em que as unidades funcionais (gerentes financeiro, administrativo, de produção, etc.) têm duplas responsabilidades: suas atribuições usuais e as relacionadas aos projetos, o que torna necessária coordenação horizontal e vertical.

Entre as vantagens se observa a especialização, a dinamicidade, integração e o foco no resultado; como desvantagens têm-se o custo em função do nível de especialização das equipes diretamente vinculadas ao projeto, a perda de unidade de comando com os consequentes conflitos decorrentes (SCHERMERHORN; HUNT; OSBORN, 2003).

Um projeto pode ser o desenvolvimento de uma pesquisa para criação de uma vacina contra o vírus da dengue, pode ser a construção ou ampliação de um laboratório ou ainda a criação de um novo produto ou de um processo específico relevante, entre outros, com duração pré-estabelecida, desfazendo-se a estrutura criada no término do projeto.

Neste modelo, a equipe do projeto fica livre para se dedicar aos objetivos do projeto, mas quando o mesmo se desfaz, os seus integrantes retomam os seus lugares na estrutura funcional. Isso demanda proximidade entre os diretores funcionais e os responsáveis pelos projetos.

Para Guidini (2007), a cultura e a estrutura organizacional estão intimamente relacionadas com os estilos de gestão. Likert (1975;1979) apresenta, dentre outros, dois estilos: (1) Autoritário – decisões centralizadas na cúpula, com alguma delegação, a comunicação é vertical e as relações interpessoais são toleradas, apesar da transigência, e qualquer organização informal é vista como ameaça; (2) Participativo – descentralizado, os funcionários são tratados com confiança, ênfase no trabalho em equipe, recompensas sociais e materiais, e sistema de comunicação bidirecional.

Assim, Guidini (2007) aponta como conclusão de um estudo de comparação de estilos de gestão em 111 empresas, que aquelas que adotam o estilo participativo apresentaram melhores índices nos seus resultados econômicos.

Fica claro que o modelo funcional se baseia em decisões *top-down* hierárquicas, tornando o processo decisório moroso e menos inclusivo. Enquanto que o modelo matricial favorece um estilo de gestão participativo na medida em que exige a integração entre as equipes que, por deterem um conhecimento específico dos projetos tendem a agir com maior autonomia.

Apesar das vantagens, um aspecto deve ser destacado na estrutura matricial, a concentração de informações sobre cada projeto/programa na mão dos gerentes. Este problema poderá ser minimizado com a criação de uma unidade responsável pela junção destas informações a fim de manter a diretoria atualizada sobre o desempenho e os resultados de cada programa.

2.3 Escritórios de Projetos

Toda ação ou plano de trabalho com início, meio e fim e que, depois, é entregue ao cliente ou, no caso, à sociedade, pode ser chamado de projeto, segundo Ivan Brasil Galvão dos Santos, em entrevista à Revista Amanhã (2008). No caso de projetos sociais, é a divulgação dos resultados alcançados que representa a entrega ao cliente. Programa é toda ação que não está limitada pelo tempo e que se renova constantemente. Apesar da diferença em relação ao tempo, considera-se, neste artigo, a teoria da gestão de projetos como sendo a mesma para a gestão de programas.

As organizações, de acordo com Valeriano (2001), que fazem uso da administração por projetos ou programas, normalmente possuem um grande número de projetos em vários estágios de execução. É preciso uma estrutura para apoiar e coordenar as ações dos gerentes destes de projetos. Para cumprir esse papel, vem sendo implementado o escritório de projetos *Project Management Office* (PMO).

A administração por projetos visa, portanto, atingir a excelência em gerenciamento de projetos. Para isso, a estrutura de apoio pode contar com um PMO (escritório de projetos), que deve ter como principais funções e objetivos, de acordo com Vilela e Mendes *apud* Prado (2004): assessorar gerentes de projetos, criar e manter metodologias, regulamentos e padrões, treinar os participantes de projetos, e registrar e divulgar as melhores práticas.

PMO é um local físico dentro de uma organização que abriga pessoas com conhecimentos em Gerenciamento de Projetos, capazes de fornecer apoio aos gerentes de projetos, à equipe dos projetos e às instituições financiadoras. É um órgão que tem a função de auxiliar os gerentes nas tomadas de decisão concentrando-se no planejamento, execução coordenada e mensuração de resultados de projetos vinculados aos objetivos gerais da organização, ou seja, é o local onde as questões relevantes para o sucesso dos projetos serão discutidas (LESSA, 2006).

O planejamento é fundamental para evitar que os programas se percam. Este fato ainda é mais frequente no setor público, onde os programas são criados dentro das agendas dos governos. Considerando que a principal fonte de conflitos nas organizações é o compartilhamento de responsabilidades, torna-se fundamental a responsabilização, ou seja, a gestão pública deve ser direcionada para um nome e não para um órgão. Conforme Galvão em entrevista à Revista Amanhã (2008), o gerente de cada projeto se compromete com determinadas metas e é cobrado caso estas não sejam alcançadas.

A importância da criação de um comitê para assegurar que as metas e os objetivos dos programas sejam alcançados e que os possíveis problemas e riscos sejam evitados por meio de ações corretivas é evidenciada por Kerzner (2003). A avaliação sistemática da *performance* permite o acompanhamento e controle das dimensões consideradas mais importantes para a organização. Com isto os esforços são concentrados naquilo que realmente é estratégico e que conduz a organização para o alcance dos objetivos selecionados.

A eficácia da comunicação representa outro desafio na gestão de projetos e programas. Para Hermano Roberto Thry-Cherques, professor da FGV-RJ, o sistema de gerenciamento de programas deve ser baseado em um tripé formado por planejamento estratégico, reorganização administrativa e comunicação efetiva com a sociedade (REVISTA AMANHÃ, 2008).

A criação de PMO's tem sido adotada na gestão pública com vistas à inovação e eficiência nos serviços prestados. Esta inovação na gestão de projetos governamentais tem apoiado a definição de objetivos mais claros dos programas, a eficiência na alocação de recursos públicos, a eficácia na destinação de benefícios diretos à população e, principalmente, apoiado na tomada de decisões estratégicas (TOSCANO, SOUZA E BARRENCE, 2008).

Outra questão levantada por estes autores é que o PMO não deve ser implantado apenas com base na literatura disponível, é preciso compreender o contexto no qual se inserem as organizações públicas, suas peculiaridades, bem como o comportamento de seus funcionários. As empresas contam com estruturas, pessoas e culturas diferentes. Assim, torna-se fundamental a elaboração de uma estratégia adequada para implantação do PMO, levando-se em consideração as características de cada organização.

3 Metodologia

Para atender ao objetivo de estimular o debate sobre a necessidade de se instrumentalizar as agências de fomento adequando-as a um novo modelo de gestão com foco nos resultados, foram utilizados dados secundários de duas pesquisas realizadas anteriormente: uma sobre os estilos de gestão e outra sobre a avaliação de resultados em agências de fomento.

Por meio de uma pesquisa qualitativa e exploratória, utilizaram-se as técnicas da observação e de pesquisa documental, a fim de se traduzir a realidade destas fundações à luz dos conhecimentos gerados pelos estudos anteriores. Segundo Lakatos e Marconi (1996), a coleta de dados por meio da observação é utilizada para se conseguir informações sob determinados aspectos da realidade. Ela ajuda o pesquisador a identificar provas a respeito de uma realidade não percebida pelos indivíduos. Esta técnica também é representada pela proximidade do pesquisador com a realidade estudada. Para coleta dos dados foi utilizado um roteiro de entrevista semi-estruturado, validado por três pesquisadores atuantes em Fundações de Amparo à Pesquisa escolhidos por acessibilidade. Foram realizadas entrevistas com os responsáveis pelo sistema de avaliação destas Fundações. Outras fontes de evidências utilizadas foram os registros e documentos disponibilizados pelas FAP's e informações dos sites eletrônicos institucionais.

A análise dos dados ocorreu, primeiramente, de forma individual em cada FAP. Após, foi realizada uma análise integrada das três FAP's, na pretensão de se descobrir como é feita, de uma forma geral, a avaliação dos resultados dos projetos apoiados.

A análise documental permitiu identificar a estrutura organizacional de cada Fundação, bem como os procedimentos padronizados orientados por esta estrutura. A pesquisa teórica baseou-se nos dois estudos mencionados e na teoria da gestão de projetos.

O conhecimento técnico e científico construído permitiu uma análise crítica sobre as características da estrutura organizacional adotada por estas duas FAP's e sobre os aspectos relacionados aos processos operacionais padronizados, resultando na proposta de um novo modelo organizacional que facilite a gestão dos programas valorizando os resultados e impactos a serem alcançados.

4 Análise dos dados e proposta de um novo modelo organizacional

As três FAP's pesquisadas por Rodrigues (2008) operam apoiadas em uma estrutura organizacional funcional. A Organização possui uma presidência seguida de duas diretorias, uma administrativa e outra científica. Cada diretoria possui gerências responsáveis por áreas específicas, de acordo com o tipo de atividade desenvolvida. Estas por sua vez são formadas por departamentos responsáveis pela operacionalização das atividades.

Dentro desta estrutura, as ações relacionadas à atividade fim, fomento à programas e projetos de C,T&I, encontram-se dentro da Diretoria Científica. Já as atividades relacionadas ao apoio administrativo e financeiro encontram-se inseridas na Diretoria Administrativa/Financeira.

Há um movimento interessante nas estruturas das duas FAP's analisadas. Se por um lado elas são postas frente aos desafios da governança, transparência e agilidade em função do aumento dos investimentos em C,T&I, ou seja, dos novos modelos de gestão da sociedade do conhecimento, por outro estão imersas em um modelo predominantemente burocrático, próprio da administração pública brasileira.

A partir da análise das formas organizacionais das duas Fundações, pode-se perceber que ambas possuem estruturas do tipo funcional. São divididas por áreas de especialidade (departamentos), sendo as responsabilidades distribuídas por funções. As decisões são centralizadas na alta administração. Cada departamento responde hierarquicamente ao seu superior imediato. Assim, apesar da clareza das tarefas, a comunicação formal ocorre no sentido vertical. A comunicação horizontal aparece apenas em situações informais.

Em relação aos modelos apresentados por Mintzberg (1995); Anthony e Govindarajan (2002) pode-se dizer que a estrutura organizacional existente na administração pública, especificamente nas FAP's, aproxima-se de configurações organizacionais onde predominam procedimentos padronizados, uso intensivo de normas e regulamentos, mas também onde se

convive com profissionais cada vez mais qualificados que poderiam assumir maior autonomia.

Outra característica percebida nestas Fundações, através das entrevistas, é a concentração de tarefas especializadas em uma única pessoa. O que pode representar um risco ao andamento e continuidade do processo. Além disso, devido às atividades serem rotineiras, a desmotivação é comum e as relações interpessoais são vistas como ameaças.

Verifica-se que o tipo de estrutura resulta da cultura institucional destas FAP's, que molda o comportamento dos indivíduos ligados diretamente (diretores, gestores, funcionários) e indiretamente (pesquisadores, IES, centros de pesquisa, governo e empresas) à instituição.

O processo de avaliação nestas agências obedece a normas pré-estabelecidas, que consistem no preenchimento de formulários onde o pesquisador apenas declara se o projeto alcançou os objetivos previstos, se houve registro de patentes, número de pessoas envolvidas na pesquisa, número de publicações, participação em congressos ou a realização de dissertações ou teses. Em uma das FAP's, constatou-se a realização de seminários para apresentação dos resultados da pesquisa. Uma avaliação com vistas ao monitoramento ou correção de rumos, ou ainda percepção dos impactos sociais dos resultados, não foi identificada em nenhuma das agências analisadas, no entanto, verificaram-se iniciativas e estudos em ambas as instituições.

Infer-se, portanto, que a estrutura e a cultura organizacional das FAP's, bem como seus estilos de gestão representam um entrave a gestão e à avaliação dos resultados dos programas e projetos apoiados.

Este estudo aponta para a necessidade de identificar alternativas de arranjos organizacionais que sirvam de suporte para que as FAP's adotem estilos mais modernos de gestão visando cumprir, com maior agilidade e eficácia, seus objetivos.

Ressalta-se ainda que a avaliação de resultados *ex-post* somente permite uma correção de rumos após a conclusão do programa ou de uma etapa deste. Estudos mais recentes apontam para a questão do gerenciamento por programas associado à implantação de um *Project Management Office (PMO)*.

Propõe-se um modelo organizacional que facilite a gestão dos programas financiados pelas FAP's e possibilite a mensuração dos resultados para orientação às decisões de investimento, bem como para a divulgação em meio à sociedade, atendendo as exigências de governança, maior transparência nos processos através da demonstração dos resultados e impactos das pesquisas apoiadas.

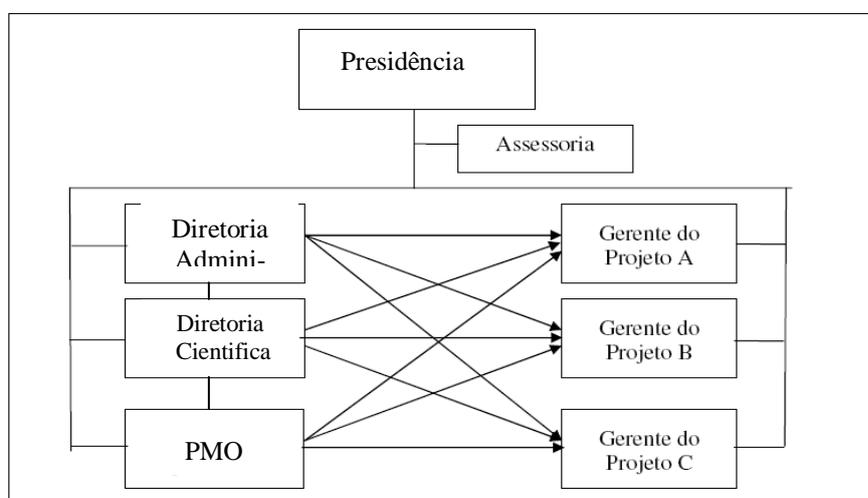


Figura 4: Modelo proposto - Estrutura de gestão por resultados

Verifica-se que neste modelo, existe uma unidade responsável pela gestão de um ou mais projetos ou programas que podem ser agrupados por tipo ou área. Cada gerente deve participar da elaboração dos convênios e editais, pois, estes serão os responsáveis pelo gerenciamento de todo o programa, incluindo a definição de metas e indicadores e a mensuração dos resultados e impactos.

Outro aspecto é que as atividades operacionais existentes permanecerão dentro de gerências e departamentos específicos, cabendo à gerência de cada programa acompanhar estas atividades e facilitar o seu andamento dentro daquilo que foi planejado.

Estas gerências de programas seriam apoiadas pelo escritório de projetos PMO. Este órgão seria o responsável por auxiliar cada gerente de programa na definição de metodologias, acompanhamento e mensuração de resultados. Também deverá reunir as informações sobre todos os programas em andamento e concluídos dentro da instituição, mantendo as diretorias e presidências informadas, evitando que estas informações se concentrem apenas em cada gerência.

A estrutura matricial também permite uma maior interação entre os responsáveis pelos programas e órgãos operacionais, responsáveis pela tramitação dos projetos dentro da instituição, desde a submissão das propostas até a contratação daquelas aprovadas. Esta interação e acompanhamento poderão evitar paralisações nos processos, pois os gerentes de programas possuem certa autonomia e conhecimento para apresentar soluções mais rapidamente.

Ao definir uma gerência responsável por cada programa ou grupo de programas, a instituição delega os esforços de atingimento dos resultados. Como afirma Valeriano (2001), a tarefa de acompanhar vários programas em vários estágios de desenvolvimento não é fácil. Este controle se torna ainda mais complexo quando as especificidades dos programas são muito diferentes.

Acredita-se que o arranjo organizacional proposto otimizará e favorecerá o atingimento dos resultados previstos para cada programa tendo em vista uma maior dedicação à questão face a disponibilização de uma gerência para planejar, acompanhar e medir os resultados.

Conclusões

O estudo aponta para a necessidade de se adequar os modelos de gestão e estrutura das FAP's à nova realidade destas agências face às exigências da sociedade contemporânea. Acredita-se que a adoção de uma estrutura matricial poderia favorecer maior articulação entre os atores internos e externos, influenciando na criação de uma cultura organizacional que efetivamente estimule a busca por melhores resultados.

Como as FAP's apóiam projetos de pesquisa por meio de editais, e, de maneira geral, cada edital lançado em um ano representa um programa, infere-se que, se cada programa fosse tratado como um projeto teríamos uma estrutura matricial.

Dentro do que foi estudado, adotando esta configuração, o modelo de gestão se tornaria mais participativo, devido à maior especialidade das pessoas alocadas em cada projeto. Além disso, esta estrutura favoreceria a criação de uma cultura mais proativa e inovadora, com maior grau de resiliência às exigências de uma sociedade que cada vez mais se preocupa com a questão da governança no setor público.

Vale ressaltar que este tipo de estrutura também traz alguns problemas como conflitos mediante ao compartilhamento de responsabilidades. Acredita-se que se bem administrados, estes conflitos não tem representatividade face às vantagens proporcionadas pela adoção deste tipo de modelo.

Aumentar o foco na gestão dos programas significa melhorar os processos de planejamento, controle e mensuração de resultados. Em vez de se esperar terminar o programa para verificar se os resultados foram positivos, será possível, por meio de um planejamento bem feito, acompanhar todo o programa e identificar desvios durante o processo, permitindo a correção de rumos antecipadamente.

A adoção de um modelo que busca apoiar programas de maneira mais eficaz, se comprometendo com os resultados a serem atingidos, reflete diretamente na questão do gasto público. Será possível evitar a continuidade de programas que não trazem efetivamente retorno à sociedade.

Este controle, pelas gerências dos programas, além de fornecer informações aos diretores e permitir que estes se mantenham informados sobre a carteira de programas financiada, permitirá um maior suporte aos pesquisadores e busca por melhores índices de desempenho.

A implantação de um escritório de projetos/programas se torna importante para apoiar as gerências de programas, fornecendo treinamentos e diminuindo a carga de responsabilidade sobre os gerentes tendo em vista que o PMO também é responsável pelos programas apoiados. Outra vantagem é a unificação das informações sobre o desempenho e resultados dos programas, permitindo um melhor acompanhamento pela diretoria e divulgação para à sociedade.

Não se pretende, com este modelo proposto, resolver todos os problemas que dificultam a gestão das Agências de Fomento, porém, acredita-se que se trata de uma alternativa para diminuir, principalmente, a dificuldade que estas instituições enfrentam de obter informações reais sobre seus programas, possibilitando uma gestão mais eficaz, que proporcione melhores índices desempenho, e que possibilite a mensuração dos resultados e impactos gerados.

Também é importante reconhecer que em meio a uma cultura conservadora e burocrática, própria dos órgãos públicos, a implantação de uma estrutura matricial juntamente com um PMO representa um desafio que ultrapassa as questões objetivas aqui tratadas.

Referências

ANTHONY, Robert N; GOVINDARAJAN, Vijay. **Sistemas de Controle Gerencial**. São Paulo: Atlas, 2002.

BAÊTA, Adelaide M.C.; ANDRADE, Luis A G.; BAÊTA-LARA, Flávia M. C. Arranjos Produtivos Locais e Governança, **Revista Adm. MADE**, Rio de Janeiro: Universidade Estácio de Sá, v. 10, nº 12, julho/dezembro, 2007.

CATELLI, Armando. Controladoria: uma abordagem da gestão econômica GECON. São Paulo: Atlas, 2001.

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração Estratégica: Planejamento e Implantação da Estratégia**. São Paulo: Makron Books, 1993.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 37(5): 969-92, Set./Out. 2003.

CUNHA, Carla Giane Soares da. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Trabalho elaborado durante o curso

“The Theory and Operation of a Modern National Economy”, ministrado na George Washington University, no âmbito do Programa Minerva. Rio Grande do Sul, 2006.

DAFT, Richard L. **Teoria e Projeto das Organizações**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

FRANCISCO, Lourdes Terezinha dos Santos Tomé. **Indicadores para Avaliação de Resultados de Projetos de Pesquisa Científica e Tecnológica**. 2002. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

GUIDINI, Marilene Bertuol. Um Estudo sobre os Efeitos dos Estilos de Gestão no Resultado Econômico das Empresas. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis), 2007. 189f. Universidade do Vale do Rio dos Sinos - RS.

KERZNER, Harold. **Project management: a systems approach to planning, scheduling, and controlling**. 8ed. New Jersey: John Wiley & Sons, 2003. 891p.

KONDO, Edson Kenji. **Indicadores: Seu Impacto na Avaliação das Políticas Públicas de C&T**. IV Taller Iberoamericano e Interamericano de Indicadores de Ciencia Y Tecnologia. México. 1999.

LAKATOS, Eva Maria & MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa**. 3ª edição. São Paulo: Editora Atlas, 1996.

LESSA, Leonardus. **Qual o papel do PMO (Project Management Office) nas Estruturas Organizacionais**. Paper. 2006. Disponível em: <http://www.pmimg.org.br/artigos>. Acesso em 21 abr 2009.

LIKERT, Rensis. *A Organização Humana*. São Paulo: Atlas, 1975.

_____. *Novos Padrões de Administração*. 2ª ed. São Paulo: Pioneira, 1979.

MINTZBERG, Henry. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo: Atlas: 1995.

NEVES, Clarissa Eckert Baeta. Institucionalização da pesquisa e sistemas decisórios. In: FRANCO, Maria Estela Dal Pai; MOROSINI, Marília Costa (Orgs.). **Universidade e pesquisa: políticas, discursos e práticas**. Passo Fundo: UPF, 1999.

PEIXOTO, Fernanda Maciel. **Painéis de indicadores Financeiros e Operacionais para Alocação de Recursos: o caso FAPEMIG**. 2005. 335f. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia.

PRADO, Darcí. **Gerenciamento de portfólios, programas e projetos nas organizações**, 4 ed., Nova Lima (MG): INDG-Tecs, 2004.

REVISTA AMANHÃ. **A Nova Administração Pública**. 5 ed. da série Cenários de Amanhã, 2008.

RODRIGUES, Glauciane da Piedade. **Avaliação *Ex-post* em Projetos de Pesquisa**. 2008. 120f. Dissertação (Mestrado em Administração). Fundação Cultural e Educacional Dr. Pedro Leopoldo. Pedro Leopoldo-MG.

SCHERMERHORN Jr., John R.; HUNT, James G.; OSBORN, Richard N. **Fundamentos de comportamento organizacional**. Porto Alegre: Bookman, 2003.

TOSCANO, T. C. SOUZA, P. B. B. S. BARRENCE, A. V. S. **A experiência do Project Management Offices Central do Estado de Minas Gerais**: a busca da maturidade em gerenciamento de projetos governamentais. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 4 - 7 nov. 2008.

TREMBLAY, D-G.; CHEVRIER, C. and ROUSSEAU, S. **The Montreal Multimedia Sector**: District, Cluster or Localized System of Production . In D. WOLFE & D. M. LUCAS (eds). *Clusters in a Cold Climate: Innovation Dynamics in a Diverse Economy*. Montreal and Kingston : McGill-Queen's University Press and School of Policy Studies, Queen's University, 2004.

UNICEF. **Guide for monitoring and evaluation**. New York: Unicef, 1990.

VALERIANO, Dalton L. **Gerenciamento Estratégico e Administração por Projetos**. Makron Books, São Paulo-SP. 2001. 295p.

WOOD, Thomaz Junior. **Novas Configurações Organizacionais**: Pesquisa Exploratória Empírica Sobre Organizações locais, São Paulo: Serie de Relatórios de Pesquisa do Núcleo de Pesquisa da Escola de Administração de Empresas da Fundação Getulio Vargas, São Paulo: 2001.