

Elaine Cristina Ferreira Dias

**Alinhamento da estratégia aos processos de negócios em um laboratório  
farmacêutico oficial: uma proposta para Farmanguinhos**

Rio de Janeiro

2015

Elaine Cristina Ferreira Dias

**Alinhamento da estratégia aos processos de negócios em um laboratório  
farmacêutico oficial: uma proposta para Farmanguinhos**

Dissertação apresentada como um dos pré-requisitos para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica, do Instituto de Tecnologia em Fármacos - FIOCRUZ

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Wanise Borges Gouvea Barroso

Rio de Janeiro

2015

Elaine Cristina Ferreira Dias

**Alinhamento da estratégia aos processos de negócios em um laboratório  
farmacêutico oficial: uma proposta para Farmanguinhos**

Dissertação apresentada como um dos pré-requisitos para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-graduação em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria Farmacêutica, do Instituto de Tecnologia em Fármacos - FIOCRUZ

Aprovada em \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**Banca Examinadora:**

---

Prof.<sup>a</sup> Dr. Jorge Lima de Magalhães  
Instituto de Tecnologia em Fármacos – FIOCRUZ

---

Prof. Dr. Paulo Sérgio Bergo de Lacerda  
Instituto de Tecnologia em Fármacos – FIOCRUZ

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Marilena Cordeiro Dias Villela Correa  
Instituto de Medicina Social (IMS) – UERJ

Rio de Janeiro

2015

Ficha catalográfica elaborada pela  
Biblioteca de Medicamentos e Fitomedicamentos/ Farmanguinhos / FIOCRUZ - RJ

D541

Dias, Elaine Cristina Ferreira

Alinhamento da estratégia aos processos de negócios em um  
laboratório farmacêutico oficial: uma proposta para Farmanguinhos. /  
Elaine Cristina Ferreira Dias. – Rio de Janeiro, 2015.

xvii, 90 f.: il.; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Wanise Borges Gouvea Barros

Dissertação (mestrado) – Instituto de Tecnologia em Fármacos-Farmanguinhos,  
Pós-graduação em Gestão, Pesquisa e Desenvolvimento na Indústria  
Farmacêutica, 2015.

Bibliografia: f. 84-90

1. Planejamento Estratégico. 2. Gestão por Processos. 3.  
Laboratórios Oficiais. 4. Administração Pública. 5. Business Process  
Management. I. Título.

CDD 615.1

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por mostrar que nenhuma porta se fecha para sempre, que dependemos de nós mesmos para seguir adiante, mesmo com obstáculos à nossa frente.

Aos meus pais por sempre me apoiarem e terem tido papel fundamental na minha educação e ensinamentos sobre a vida.

A minha orientadora Wanise Borges Gouvea Barroso que me orientou com dedicação e paciência.

As amigas Valéria Marinho, Tatiana Figueiredo, Gledys Bittencourt e Silvia pelo apoio, incentivo e inspiração.

Aos colegas de trabalho do Núcleo de Planejamento e ao Vice-diretor de Gestão Institucional que me apoiaram.

Aos professores do Mestrado e da Banca que compartilharam seus conhecimentos.

Aos amigos que torceram por mim e compreenderam minha ausência.

Ao meu companheiro Isaac pelas longas jornadas que me apoiou, sempre me motivando.

Principalmente o grande presente que recebi no final do curso: meu filho Miguel!

Enfim, agradeço a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a realização desta etapa da minha vida.

“Quando os ventos de mudança sopram, umas pessoas levantam barreiras, outras constroem moinhos de vento”.

Érico Veríssimo

“Que ninguém se engane, só se consegue a simplicidade através de muito trabalho”.

Clarice Lispector

## RESUMO

O setor farmacêutico sofre rígida regulamentação e fiscalização para atender às exigências do mercado consumidor de forma a garantir a segurança, qualidade e eficácia dos medicamentos. Por fazer parte de um negócio altamente dinâmico como o setor farmacêutico, Farmanguinhos tem que lidar com a velocidade das transformações e seus impactos nos processos de comercialização. Desta forma, é crucial que a administração tenha capacidade de resposta à mudança do ambiente, percebendo os desafios impostos, diagnosticando os impactos, decidindo o que fazer e pondo em prática suas decisões. A implantação de um sistema integrado de gestão alinhando o planejamento à estratégia e aos processos da organização tem sido tratado e exposto em vários estudos. O gerenciamento de processos de negócios (BPM) permite as organizações uma melhor visibilidade de suas atividades o que favorece ações de melhoria na qualidade de seus produtos e serviços além de proporcionar o alinhamento com as estratégias organizacionais. Esse estudo contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública com a adoção de práticas de BPM, buscando a integração dos processos institucionais à estratégia. A partir desta proposta, Farmanguinhos passa a adotar uma ferramenta que poderá estabelecer a sistematização do planejamento com o alinhamento da estratégia aos processos, devendo estar claramente definidos e difundidos em toda a organização.

Palavras-chave: planejamento estratégico, gestão por processos, BPM, laboratório oficiais, administração pública, *business process management*.

## ABSTRACT

The pharmaceutical industry undergoes strict regulations and supervision to meet the requirements of the consumer market in order to ensure the safety, quality and efficacy of medicines. To be part of a highly dynamic business like the pharmaceutical industry, Farmanguinhos have to deal with the speed of change and its impact on marketing processes. Thus, it is crucial that the administration be responsive to environmental change, realizing the challenges, diagnosing the impacts, deciding what to do and putting into practice their decisions. The implementation of an integrated management system aligning planning the strategy and the organization's processes have been treated and exposed in several studies. The business process management (BPM) enables organizations better visibility of its activities which favors actions to improve the quality of its products and services in addition to providing alignment with the organizational strategies. This study contribute to the improvement of public management with the adoption of BPM practices, seeking from integration of institutional processes to strategy. Based on this proposal, Farmanguinhos will adopt a tool that can establish systematic planning with the alignment of strategy to proceedings and should be clearly defined and disseminated throughout the organization.

Keywords: strategic planning, process management, BPM, official laboratories, public administration, business process management.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Estrutura Organizacional da Fiocruz	Pag. 16
Figura 2	Representação do Planejamento	Pag. 23
Figura 3	Sistema <i>Balanced Scorecard</i>	Pag. 25
Figura 4	Exemplo de um processo mapeado em BPMN	Pag. 39
Figura 5	Cadeia de Valor de Porter	Pag. 40
Figura 6	Cadeia de Valor da SECOM	Pag. 41
Figura 7	Fluxo de Alinhamento dos instrumentos de Planejamento Fiocruz	Pag. 53
Figura 8	Representação do mapa de negócios	Pag. 58
Figura 9	Representação dos Fatores Críticos de Sucesso (FCS)	Pág. 60
Figura 10	Representação do mapa estratégico de Farmanguinhos	Pag. 61
Figura 11	Modelo da Ficha do Indicador	Pag. 65
Figura 12	Espaço dedicado a ADI na intranet Farmanguinhos	Pag. 66
Figura 13	Cadeia de Valor de Farmanguinhos	Pag. 74
Figura 14	Modulos e áreas por onda	Pag. 75
Figura 15	Estrutura organizacional proposta	Pag. 80

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Medicamentos das PDP assinadas por Farmanguinhos	Pag. 20
Quadro 2	Comparação entre as características dos processos	Pag. 37
Quadro 3	Resultado da avaliação de desempenho	Pag. 67
Quadro 4	Macroprocessos da Fiocruz	Pag. 72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIDS	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i> (“Síndrome da Imunodeficiência Adquirida” em português)
ARV	Antirretroviral
BPM	<i>Business Process Management</i> (Gestão de processos de negócios em português)
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CBOOK	<i>Common Body of Knowledge.</i>
DIPLAN	Diretoria de Planejamento Estratégico
DST	Doença sexualmente transmissível
EPC	<i>Event-driven process chain</i> (cadeia de processos orientada por eventos em português)
EPN	Escritório de Processos de Negócios
ERP	<i>Enterprise resource planning</i> (Planejamento de recurso corporativo em português)
Farmanguinhos	Instituto de Tecnologia em Fármacos
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
GDACT	Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia
GESPUBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IPROMED	Instituto de Produção de Medicamentos
LFO	Laboratório Farmacêutico oficial
MEGP	Modelo de Excelência em gestão pública
MS	Ministério da Saúde
PEG-FAR	Programa de Excelência de Gestão de Farmanguinhos
PDP	Parceria de Desenvolvimento Produtivo
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PNAF	Política Nacional de Assistência Farmacêutica
PNM	Política Nacional de Medicamentos
PROCIS	Programa de Investimento no Complexo Produtivo da Saúde
RENAME	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
SAGE	Sistema de apoio a gestão estratégica
SECOM	Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal
SUS	Sistema Único de Saúde
VDGI	Vice-Diretoria de Gestão Institucional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1. REVISÃO DA LITERATURA</b>	<b>13</b>
1.1. Política Nacional de Medicamentos	13
1.2. Laboratórios Farmacêuticos Oficiais	14
1.3. Fundação Osvaldo Cruz (FIOCRUZ)	16
1.4. Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos)	17
1.5. Planejamento estratégico	20
1.5.1. <i>Balanced Scorecard</i> (BSC)	24
1.5.2. Implementação da estratégia (Execução)	27
1.5.3. Avaliação do desempenho no setor público	29
1.5.4. Gestão e Planejamento no setor público	30
1.6. Gestão de Processos de Negócios	32
1.6.1. Modelagem de processos e notação	38
1.6.2. Cadeia de Valor	39
1.6.3. Gestão por Processos no setor público	42
1.7. Gestão Integrada no Setor Público (Estratégia e Processos)	43
<b>2. OBJETIVOS</b>	<b>47</b>
2.1. Objetivo Geral	47
2.2. Objetivos Específicos	47
<b>3. RELEVÂNCIA DO TEMA E JUSTIFICATIVA</b>	<b>48</b>
<b>4. METODOLOGIA</b>	<b>49</b>
4.1. Métodos de Pesquisa	49
4.2. Método de Trabalho	50
<b>5. RESULTADOS E DISCUSSÃO</b>	<b>52</b>
5.1. O Planejamento Estratégico	52

<b>5.2.</b>	<b>O processo de Avaliação do Desempenho Institucional</b>	<b>62</b>
<b>5.2.1.</b>	<b>Orientações de avaliação para as instituições públicas</b>	<b>62</b>
<b>5.2.2.</b>	<b>Avaliação de desempenho de Farmanguinhos</b>	<b>63</b>
<b>5.3.</b>	<b>A Gestão por Processos</b>	<b>68</b>
<b>5.3.1.</b>	<b>A Cadeia de Valor Institucional</b>	<b>71</b>
<b>5.4.</b>	<b>Implantação do novo ERP</b>	<b>74</b>
<b>5.5.</b>	<b>Proposta de alinhamento da estratégia aos processos</b>	<b>77</b>
<b>6.</b>	<b>CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>81</b>
<b>6.1.</b>	<b>Sugestões para trabalhos futuros</b>	<b>82</b>
<b>7.</b>	<b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO</b>	<b>84</b>

## INTRODUÇÃO

A indústria farmacêutica tem como principal característica o alto grau de utilização de ciência e tecnologia, sendo responsável pela geração permanente de inovações na área da saúde. O setor farmacêutico sofre rígida regulamentação e fiscalização das instituições públicas, para atender às exigências do mercado consumidor de forma a garantir a segurança, qualidade e eficácia dos medicamentos. É uma indústria com alto dinamismo e apresenta níveis de lucratividade muito elevados (SELAN *et al*, 2007).

Nos últimos dez anos, as questões dos medicamentos e da assistência farmacêutica no Brasil vêm ganhando espaço na agenda governamental e na sociedade (OLIVEIRA *et al*, 2007). Uma das ações do governo brasileiro de atenção à saúde é o fomento à produção pública de medicamentos, a fim de diminuir a dependência do país com importações de insumos e produtos de saúde.

A dificuldade no acesso aos medicamentos repercute para a população em agravamento de enfermidades, perda de qualidade de vida, incapacidade para o trabalho, sofrimento individual e familiar e ocasiona o aumento das despesas na compra de medicamentos. Para o sistema de saúde resulta na diminuição da efetividade do atendimento prestado, reduz a capacidade de atendimento, exige a organização de serviços mais complexos e leva ao aumento dos gastos do Ministério da Saúde e Secretarias da Saúde Estaduais e Municipais (BRASIL, 2003).

Os Laboratórios Farmacêuticos Oficiais (LFO) além de produzirem, de maneira estratégica, medicamentos para os programas do Ministério da Saúde, atuam como indutores de políticas, desenvolvimento de formulações e novos fármacos e, ainda, tem a função de regular preços dos medicamentos no mercado nacional (MAGALHÃES *et al*, 2011).

O Brasil conta com a produção pública de medicamentos por parte de 19 laboratórios oficiais de âmbito federal e estadual (ALFOB, 2015). O Instituto de Tecnologia em Fármacos - Farmanguinhos é um integrante da rede de laboratórios farmacêuticos oficiais e está vinculado ao Ministério da Saúde. Além da produção de medicamentos, tem como processos finalísticos: pesquisa, desenvolvimento tecnológico e ensino (*lato e strictu sensu*) voltado para a área farmacêutica.

Sendo uma instituição pública, além dos fatores econômicos e sociais, Farmanguinhos enfrenta influências políticas, estruturas organizacionais fortemente hierarquizadas e processos burocratizados que geram desalinhamento de esforços para o alcance dos resultados planejados pela Instituição.

Por fazer parte de um negócio altamente dinâmico como o setor farmacêutico, Farmanguinhos tem que lidar com a velocidade das transformações e seus impactos nos processos de comercialização. Desta forma, é crucial que a administração tenha capacidade de resposta à mudança do ambiente, percebendo os desafios impostos, diagnosticando os impactos e tomando decisões (ACKOFF, 1982).

De acordo com Meirelles (2003), o Planejamento Estratégico consiste em uma ferramenta estratégica bastante utilizada pelas organizações como busca de integração e articulação das diversas áreas da empresa, orientando-as para objetivos comuns, sendo também uma forma de resposta às rápidas mudanças no ambiente.

Entretanto, estudos indicam que apenas uma parcela das ações estratégicas planejadas é implementada com êxito pelas organizações, estimando-se de 60 a 90% a taxa de falha na implementação e os resultados estão vinculados aos processos da organização (KAPLAN; NORTON, 2001). Uma das críticas de Mintzberg (1994) quanto ao planejamento estratégico refere-se ao seu distanciamento dos detalhes do dia a dia no processo de formulação de estratégias.

A materialização do planejamento estratégico ocorre por meio de instrumentos táticos, sem os quais as decisões de longo prazo não se transformam em algo concreto e por mais que as estratégias tenham sido bem escolhidas, elas tendem ao fracasso se não houver uma boa implantação (FREZATTI, 2007). Nessas condições, a análise da existência de relacionamento entre o planejamento e a execução da estratégia e a gestão dos processos de negócio constituem um fator primordial para a organização.

O gerenciamento de processos permite às organizações uma melhor visibilidade de suas atividades, favorecendo as ações de melhoria na qualidade de seus produtos e serviços, propiciando o alinhamento com as estratégias organizacionais (FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ, 2013).

O *Business Process Management* (BPM)<sup>1</sup> ou gestão de processos de negócios compreende uma nova forma de visualizar o negócio, o qual ultrapassa as barreiras das estruturas funcionais tradicionais e possibilita uma visão de todo os processos independentemente de quais áreas funcionais estão envolvidas (ELO GROUP, 2009).

Estas iniciativas de BPM vão além da implantação de melhoria de processos, podendo ser utilizada tanto para o desdobramento da estratégia, definição de indicadores de desempenho por processo, gestão do conhecimento, inovação, entre outros.

---

<sup>1</sup> BPM é uma disciplina gerencial e um conjunto de tecnologias que prove suporte ao gerenciamento por processos.

Oliveira (1998) ressalta que as organizações, de maneira geral, necessitam permanentemente aferir se o seu desempenho está compatível com os objetivos estabelecidos.

Entretanto, não basta definir e mensurar os resultados, a organização deve conseguir representar de forma clara o gerenciamento do desempenho da estratégia de longo prazo com uma visão sistêmica de seus processos de negócios, sendo capaz de realizar ajuste e correção em tempo hábil para então alcançar resultados mais robustos e sustentáveis.

Sendo assim, esta dissertação está estruturada em seis capítulos. No primeiro capítulo é apresentada a revisão da literatura que descreve os conceitos básicos utilizados neste trabalho. Esses conceitos são relacionados ao Planejamento Estratégico e Gestão de Processos de Negócio e os trabalhos relacionados a esta pesquisa.

No capítulo 2 são demonstrados os objetivos (geral e específicos) e no capítulo 3 são apresentadas a relevância do tema e a justificativa.

No capítulo 4 é descrita a metodologia adotada nesta dissertação. São apresentadas de forma sucinta a classificação da pesquisa, os meios e o desenvolvimento do estudo de caso, onde são abordados os procedimentos para obtenção dos dados e informações.

O capítulo 5 apresenta os resultados da pesquisa e foi dividido em dois blocos: análise da situação atual e a proposta de alinhamento da estratégia aos processos.

No sexto e último capítulo são apresentadas as considerações finais referentes aos objetivos atingidos do estudo.

## 1. REVISÃO DA LITERATURA

### 1.1. Política Nacional de Medicamentos

Os medicamentos são importantes instrumentos de saúde, que visam diminuir o sofrimento, interromper o processo de adoecimento, nos casos de doenças agudas e remissíveis, e melhorar a qualidade de vida dos indivíduos quando portadores de doenças crônicas (PONTES JUNIOR et al., 2008).

Em 1998 foi instituída a Política Nacional de Medicamentos (PNM) (BRASIL, 1998) que tem como propósito "garantir a necessária segurança, eficácia e qualidade destes produtos, a promoção do uso racional e o acesso da população àqueles considerados essenciais", tendo como principais diretrizes: estabelecimento da relação de medicamentos essenciais, reorientação da assistência farmacêutica, estímulo à produção de medicamentos e sua regulamentação sanitária.

“Esta Política concretiza metas do Plano de Governo, integra os esforços voltados à consolidação do SUS, contribui para o desenvolvimento social do País e orienta a execução das ações e metas prioritárias fixadas pelo Ministério da Saúde. Contempla diretrizes e define prioridades relacionadas à legislação - incluindo a regulamentação -inspeção, controle e garantia da qualidade, seleção, aquisição e distribuição, uso racional de medicamentos, desenvolvimento de recursos humanos e desenvolvimento científico e tecnológico” (BRASIL, 1998).

Conforme preconiza a PNM, para assegurar o acesso da população a medicamentos seguros, eficazes e de qualidade, ao menor custo possível, deve haver uma parceria entre os gestores do Sistema Único de Saúde (SUS), nas três esferas de Governo, buscando as ações direcionadas para o alcance deste propósito e conforme as diretrizes:

- Adoção de relação de medicamentos essenciais;
- Regulamentação sanitária de medicamentos;
- Reorientação da assistência farmacêutica;
- Promoção do uso racional de medicamentos;
- Promoção da produção de medicamentos;
- Garantia da segurança, eficácia e qualidade dos medicamentos;
- Desenvolvimento e capacitação de recursos humanos.

Em 2004 foi aprovada a Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF). Esta

política é parte integrante da Política Nacional de Saúde e envolve um conjunto de ações voltadas à promoção, proteção e recuperação da saúde, e garante os princípios da universalidade, integralidade e equidade. Deve ser considerada política pública norteadora para a formulação de políticas setoriais, entre as quais se destacam as políticas de medicamentos, de ciência e tecnologia, de desenvolvimento industrial e de formação de recursos humanos, dentre outras (BRASIL, 2004).

## **1.2. Laboratórios Farmacêuticos Oficiais**

Uma das ações de atenção à saúde do governo brasileiro é o incentivo à produção pública de medicamentos, a qual pode contribuir para redução de problemas no suprimento de determinados medicamentos, sobretudo daqueles de menor interesse para o setor privado, para a oferta de medicamentos a preços mais baixos e na redução dos custos dos programas públicos de saúde (OLIVEIRA, 2007).

Segundo Bastos (2006), os laboratórios farmacêuticos oficiais tiveram origem e características distintas da experiência internacional por estarem associados ao atendimento à assistência farmacêutica à população e à cobertura das lacunas existentes na produção nacional de vacinas e medicamentos essenciais.

A rede pública de laboratórios farmacêuticos vinculados à Associação dos Laboratórios Oficiais (ALFOB) é formada por laboratórios das esferas federal e estadual de governo, vinculados ao Ministério da Saúde, às Forças Armadas, a Universidades Públicas e Secretarias de Saúde Estaduais (BASTOS, 2006).

Os Laboratórios Farmacêuticos Oficiais (LFO) têm como objetivo a produção de medicamentos para atender à população, de acordo com às diretrizes do Ministério da Saúde (MS) e estão inseridos dentro da Assistência Farmacêutica (MAGALHÃES, 2010).

Atendendo a Política Nacional de Medicamentos (PNM), o Ministério da Saúde vem implementando, ao longo dos últimos anos, diferentes Programas de Assistência Farmacêutica, com o objetivo de melhorar o acesso da população brasileira aos medicamentos ofertados pelo Sistema Único de Saúde - SUS (PONTES JUNIOR et al., 2008).

Conforme a PNM, a capacidade instalada dos laboratórios oficiais deverá ser utilizada, preferencialmente, para atender as necessidades de medicamentos essenciais, especialmente os destinados à atenção básica, e estimulada para que supra as demandas oriundas das esferas estadual e

municipal do SUS.

O papel desses laboratórios é especialmente importante no que tange ao domínio tecnológico de processos de produção de medicamentos de interesse em saúde pública. Esses laboratórios deverão, ainda, constituir-se em uma das instâncias favorecedoras do monitoramento de preços no mercado, bem como contribuir para a capacitação dos profissionais. (BRASIL, 1998).

Em 2005 foi criada a Rede Brasileira de Produção Pública de Medicamentos (RBPPM) pelo Ministério da Saúde no sentido de estruturar e socializar as iniciativas de fomento e de desenvolvimento tecnológico dos LFO e tem como objetivos principais (BRASIL, 2005):

- I - desenvolver ações que visem à reorganização do sistema oficial de produção de medicamentos, com a adoção de estratégias para a racionalização da produção oficial;
- II - desenvolver ações coordenadas e cooperadas que visem ao suprimento de medicamentos demandados pelo Sistema Único de Saúde;
- III - adotar, em seu âmbito, ações coordenadas que visem ao suprimento regular e adequado de matérias-primas e de insumos necessários à produção oficial de medicamentos;
- IV - desenvolver ações que visem à garantia de fornecimento de medicamentos aos programas públicos considerados estratégicos, principalmente daqueles cuja produção envolve exclusivamente a capacidade instalada do parque fabril oficial;
- V - adotar, em seu âmbito, medidas estruturantes para os laboratórios farmacêuticos oficiais integrantes da Rede, bem como estratégias conjuntas para o aprimoramento e otimização da gestão;
- VI - desenvolver ações que visem à capilarização das iniciativas de fomento ao desenvolvimento tecnológico e das ações de pesquisa e desenvolvimento.
- VII - desenvolver ações voltadas à ampliação e à organização das interfaces no âmbito dos acordos internacionais e de transferência de tecnologia adotados pelo País, nos quais estejam envolvidos os laboratórios farmacêuticos oficiais integrantes da rede; e
- VIII - desenvolver ações de fortalecimento do desenvolvimento regional, nas áreas de abrangência dos laboratórios farmacêuticos oficiais integrantes da Rede.

Deste modo, busca-se o suprimento regular e adequado das demandas do SUS, principalmente para atender aos programas de saúde pública em HIV/aids, tuberculose e endemias focais, para os quais a produção dos LFO é exclusiva e estratégica (MAGALHÃES *et al*, 2011).

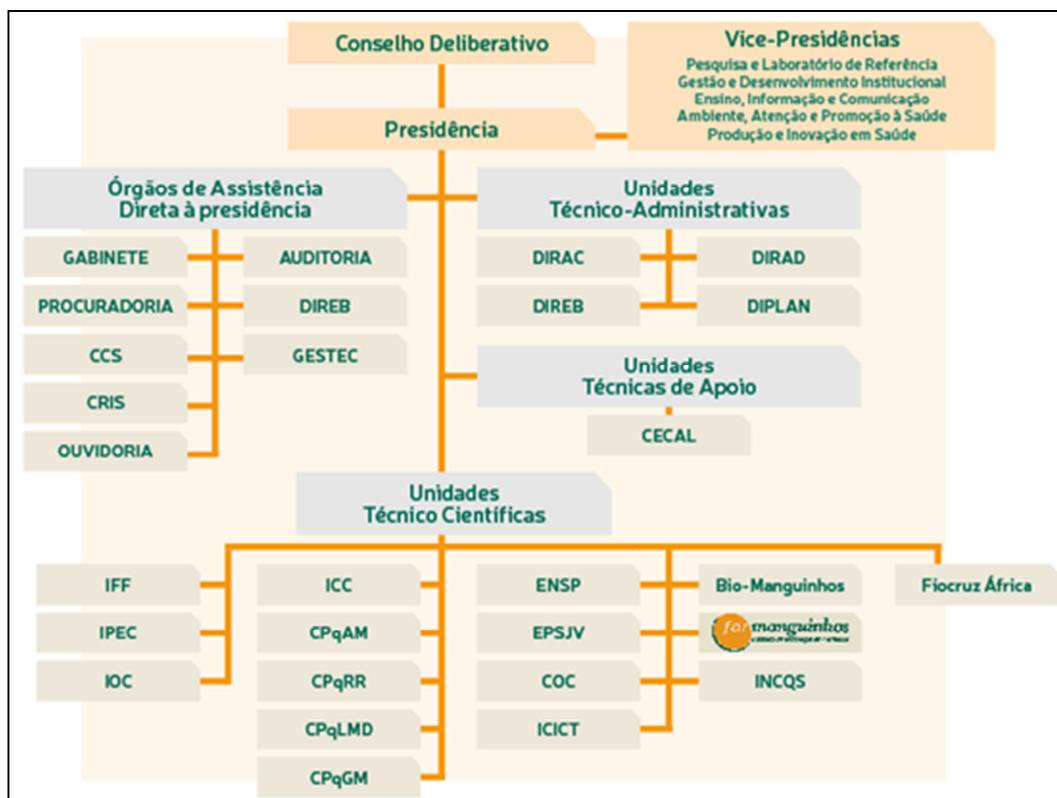
Com a intenção de fortalecer a indústria nacional farmoquímica e a de medicamentos, o Ministério da Saúde (MS) em 2012 lançou as Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e através do Programa de Investimento no Complexo Industrial da Saúde (Procis) tem investido em infraestrutura e qualificação de mão de obra dos 19 laboratórios oficiais, sendo Farmanguinhos um deles, com foco em inovação e no crescimento produtivo do parque industrial brasileiro (FARMANGUINHOS, 2014a).

### 1.3. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ)

A Fundação Oswaldo Cruz é uma organização de Ciência e Tecnologia em Saúde, responsável pela realização de pesquisa, desenvolvimento tecnológico e educação no campo da saúde, além da produção de insumos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS). As atividades realizadas pela Fiocruz compreendem especialmente a pesquisa biomédica e a formação em ciência e tecnologia em saúde; a pesquisa clínica e atenção de referência em doenças infecciosas e na área da saúde da mulher, criança e adolescente; a pesquisa epidemiológica e social; a pós-graduação em saúde pública e a formação de nível técnico em saúde; a produção de imunobiológicos, reagentes e medicamentos; a preservação do patrimônio histórico cultural da saúde; e a difusão científica e tecnológica (FIOCRUZ, 2014).

Além da sua estrutura interna (Vice-presidências e órgãos de assistência a Presidência), a Fiocruz é composta por unidades técnico-científicas e técnico-administrativas e que compõem uma única organização, complexa, múltipla, diversa e bastante singular no campo da saúde (figura 1).

Figura 1 – Estrutura Organizacional da Fiocruz



Fonte: Relatório de Atividades Farmanguinhos 2009-2013.

Após a realização do VII Congresso Interno realizado em 2014, a missão da FIOCRUZ permaneceu inalterada, ou seja: “Produzir, disseminar e compartilhar conhecimentos e tecnologias voltadas para o fortalecimento e consolidação do Sistema Único de Saúde (SUS) e que contribuam para a promoção da Saúde e da qualidade de vida da população brasileira, para a redução das desigualdades sociais e para a dinâmica nacional de inovação, tendo a defesa do direito à saúde e da cidadania ampla como valores centrais” (FIOCRUZ, 2015).

Conforme lema adotado no VII Congresso Interno, a Fiocruz define-se como Instituição Pública Estratégica de Estado para a Saúde e seu caráter público e estratégico é expresso em seu compromisso com a Reforma Sanitária brasileira e com o Sistema Único Saúde (FIOCRUZ, 2015).

#### **1.4. Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos)**

O Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos) é uma organização pública de administração indireta e integra o complexo técnico-científico da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), vinculada ao Ministério da Saúde (MS). Atualmente, ocupa a posição estratégica como laboratório farmacêutico oficial (LFO) vinculado ao MS, com capacidade instalada de produção de mais de 6,5 bilhões de unidades de medicamentos (FARMANGUINHOS, 2014).

Farmanguinhos teve sua origem em 1956 no Instituto de Malariologia e em 1970, passou a integrar a Fiocruz, sob a denominação de Instituto de Produção de Medicamentos (IPROMED). Em 1971, o IPROMED passou a ser um dos laboratórios do Sistema Oficial através do Decreto Presidencial 77.481. O IPROMED deu lugar a duas Unidades Técnicas, uma delas denominada Laboratório de Tecnologia em Fármacos – Farmanguinhos (VIEIRA, 2005).

Em 2004, o MS adquiriu para Fiocruz/Farmanguinhos uma unidade fabril em Jacarepaguá pertencente a GlaxoSmithKline. Com isso a planta fabril passou dos 7 mil m<sup>2</sup> em Manguinhos para 40 mil m<sup>2</sup> e a nova planta passou a se chamar Complexo Produtivo Tecnológico de Medicamentos (FARMANGUINHOS, 2014). Farmanguinhos possui mais três *campi* no Rio de Janeiro: o *campus* localizado em Manguinhos onde são desenvolvidas atividades de pesquisa, desenvolvimento e ensino; *campus* Hélio Fraga e Mata Atlântica, ambos em Jacarepaguá, onde são desenvolvidos projetos ligados à fito medicamentos e produtos naturais.

Farmanguinhos tem como missão “atuar com responsabilidade socioambiental na promoção da saúde pública por meio da produção de medicamentos, pesquisa, desenvolvimento

tecnológico, geração e difusão de conhecimento”.

Conforme expressada em sua missão, o Instituto além da produção de medicamentos realiza pesquisa e desenvolvimento tecnológico de novas formulações, em síntese química e química de produtos naturais; farmacologia aplicada; transferência de tecnologia; serviços analíticos (plataforma de métodos analíticos) e ensino, com pós-graduação *lato sensu e stricto sensu* voltados para a indústria farmacêutica e inovação em fitomedicamentos.

Como laboratório farmacêutico oficial vinculado ao MS, Farmanguinhos atende aos programas de saúde pública e às demandas emergenciais, além de desempenhar um papel fundamental na regulação econômica e na redução de custos (FARMANGUINHOS, 2014). Alguns dos programas Estratégicos de Saúde definidos pelo MS atendidos por Farmanguinhos são: Programa Nacional de Alimentação e Nutrição - Brasil Carinhoso, Programa Nacional de Combate à Tuberculose, Programa Endemias Focais e Programa DST/AIDS, o qual o Instituto tem uma participação relevante no atendimento à demanda.

Desde 2006, Farmanguinhos está envolvido com a incorporação de tecnologia para a produção nacional de insulina: um acordo de transferência tecnológica com o Instituto Indar, da Ucrânia, no qual o Instituto oferece a tecnologia de produção de antirretrovirais para receber a de insulina humana recombinante.

Farmanguinhos também participa desde 2008 de uma parceria para desenvolvimento do medicamento Artesunato + Mefloquina (ASMQ), utilizado por pacientes com malária. Esse produto inovador foi totalmente desenvolvido e registrado no Brasil por meio de uma parceria com o DNDi (Iniciativa de Medicamentos para Doenças Negligenciadas - *Drugs for Neglected Diseases Initiative*), (FARMANGUINHOS, 2014).

Farmanguinhos recebe recursos orçamentários de diversas fontes, no entanto, a sustentabilidade econômica está ligada aos compromissos firmados com o Ministério da Saúde (MS), através do Fundo Nacional de Saúde (FNS), por meio de Termos de Execução Descentralizada (TEDs) nos casos de Produção, Aquisição e Distribuição de Medicamentos.

Outras formas de dotação orçamentária complementam a composição orçamentário-financeira como: recursos do Tesouro, a partir de 2012; receitas próprias provenientes de vendas diretas às Secretarias de Saúde Municipais e Estaduais; captação junto a órgãos de fomento, visando o apoio a projetos, conforme as prioridades das políticas públicas (FARMANGUINHOS, 2014).

Ao longo dos últimos anos, Farmanguinhos vem firmando relacionamento com empresas privadas, tendo como instrumento as Parcerias para Desenvolvimento Produtivo (PDP), que se mostraram estratégicas do ponto de vista de transferência de tecnologia e *know how* (FARMANGUINHOS, 2014).

Com a intenção de fortalecer a indústria nacional farmoquímica e de medicamentos, o Ministério da Saúde (MS) lançou as Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) através da Portaria nº 837/2012 (BRASIL, 2012) e por intermédio do Programa de Investimento no Complexo Industrial da Saúde (PROCIS) vem investindo em infraestrutura dos laboratórios oficiais com objetivo de garantir a autonomia da produção de medicamentos e a competitividade do país através das PDP.

A transferência de tecnologia envolve um processo complexo, que passa por transmissão de conhecimento, tecnologia, equipamentos, treinamento de pessoal e assessoramento técnico. O MS firma acordos com laboratórios privados para que os mesmos se comprometam a transferir, aos laboratórios públicos, a tecnologia para a produção de determinado medicamento e para que ambos sejam beneficiados durante o acordo, o governo garante aos laboratórios privados a exclusividade na compra desses produtos durante o mesmo período.

Após o prazo para a transferência de tecnologia (prazo máximo de dez anos para vigência da PDP conforme Portaria MS/GM nº 2.531/2014), o laboratório público nacional deve iniciar a produção completa do medicamento visando atender à demanda nacional.

Farmanguinhos é um dos 19 laboratórios públicos envolvidos nos processos das Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP) e atualmente tem 10 parcerias assinadas e 11 em fase de elaboração, representando mais de 20% do total das PDPs realizadas pelo Ministério da Saúde. Entre os medicamentos que serão produzidos encontram-se antirretrovirais, antiasmáticos, imunossuppressores, antiparkinsoniano, tuberculostático e antineoplásicos (FARMANGUINHOS, 2014b). Na tabela 1 são identificados os dez medicamentos objetos de PDPs assinadas por Farmanguinhos e os respectivos laboratórios parceiros:

**Quadro 1 – Medicamentos das PDP assinadas por Farmanguinhos e o respectivo laboratório parceiro (2013).**

<b>PRODUTO</b>	<b>LABORATÓRIOS</b>
TRACOLIMO	LIBBS
4 em 1 (Rifampicina + isoniazida + etambutol + pirazinamida)	LUPIN
ATAZANAVIR	BRISTOL
FORMOTEROL E BUDESONIDA	CHEMO
PRAMIPEXOL	BOEHRINGER
IMATINIBE	CRISTÁLIA
ATORVASTATINA	PFIZER
ARV 2 em 1 (Lopinavir + Ritonavir )	BLANVER
ARV 3 em 1 (Tenofovir + Lamivudina + Efavirenz)	BLANVER
INSULINA	INDAR

Fonte: Relatório de Atividades Farmanguinhos 2009-2013.

A adaptação para recebimento das PDP acabou acarretando a necessidade de revitalização de Farmanguinhos como, por exemplo, a modernização do parque fabril e consolidação de uma área estratégica de pesquisa e desenvolvimento tecnológico. O projeto de revitalização teve início em 2012, sendo destinado pelo MS o orçamento de R\$ 148 milhões parcelado em quatro anos (2012 a 2015) o qual atende a toda planta fabril como a revitalização de utilidades, revitalização de equipamentos, sistema integrado de gestão, etc. (FIOCRUZ, 2014).

### **1.5. Planejamento estratégico**

Planejar é estabelecer com antecedência as ações a ser executadas, estimar os recursos a serem empregados e definir as correspondentes atribuições de responsabilidades em relação a um período futuro determinado, para que os resultados sejam alcançados satisfatoriamente (SANVICENTE e SANTOS, 2000).

Segundo Oliveira (1998), o planejamento estratégico é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, que busca um melhor grau de interação com o ambiente, considerando a capacitação da organização para este processo de adequação.

Chiavenato e Sapiro (2003) ressaltam que o planejamento estratégico é o planejamento mais amplo, abrangendo toda a organização. “É um processo de formulação de estratégias organizacionais, no qual se busca a inserção da organização e de sua missão no ambiente em que ela está atuando”.

O planejamento estratégico é base do planejamento da organização. Um bom planejamento ajuda a antecipar as mudanças e responder rapidamente a elas; ajuda também a se preparar melhor para eventos inesperados. Assim, o planejamento é uma parte essencial da boa administração (KOTLER, 1993).

O planejamento pressupõe a necessidade de um processo decisório que deverá acontecer antes, durante e após sua elaboração e implementação (OLIVEIRA, 1998).

Um dos maiores desafios das organizações é pôr em prática o seu planejamento estratégico, implementando e avaliando o desempenho conforme os objetivos e metas traçados. A implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los e é nesta fase de execução que permitem que as metas definidas no processo de formulação sejam alcançadas com sucesso.

Ainda segundo Oliveira (1998), o papel desempenhado pela função de controle e avaliação no processo de planejamento estratégico é acompanhar o desempenho do sistema, através da comparação entre as situações alcançadas e as previstas, principalmente quanto aos objetivos e desafios, e da avaliação das estratégias e políticas adotadas pela empresa. Nesse sentido, a função controle e avaliação é destinada a assegurar que o desempenho real possibilite o alcance dos padrões que foram, anteriormente, estabelecidos.

O processo de Planejamento Estratégico apresenta uma série de vantagens para as organizações (PEREIRA, 2002):

- a) Transforma a organização reativa em proativa;
- b) Possibilita o comportamento sinérgico das áreas funcionais da organização;
- c) Desenvolve um processo descentralizado de planejamento;
- d) Permite a obtenção de melhores resultados operacionais;
- e) Orienta e agiliza o processo decisório;

- f) Propicia o esforço coordenado e maximiza o impacto de recursos limitados;
- g) Possibilita à organização manter maior interação com o ambiente;
- h) Amplia o horizonte de análise dos dirigentes, orientando-os na prospecção do ambiente em que a organização irá operar, bem como suscita sobre oportunidades a serem exploradas;
- i) Aumenta o nível de interação entre os indivíduos da organização através da concentração de esforços para um fim comum;
- j) Torna clara a razão de ser da organização;
- k) Define seus objetivos, examina a estratégia e a tática mais apropriada para o alcance desses objetivos;
- l) Orienta o planejamento tático e o operacional.

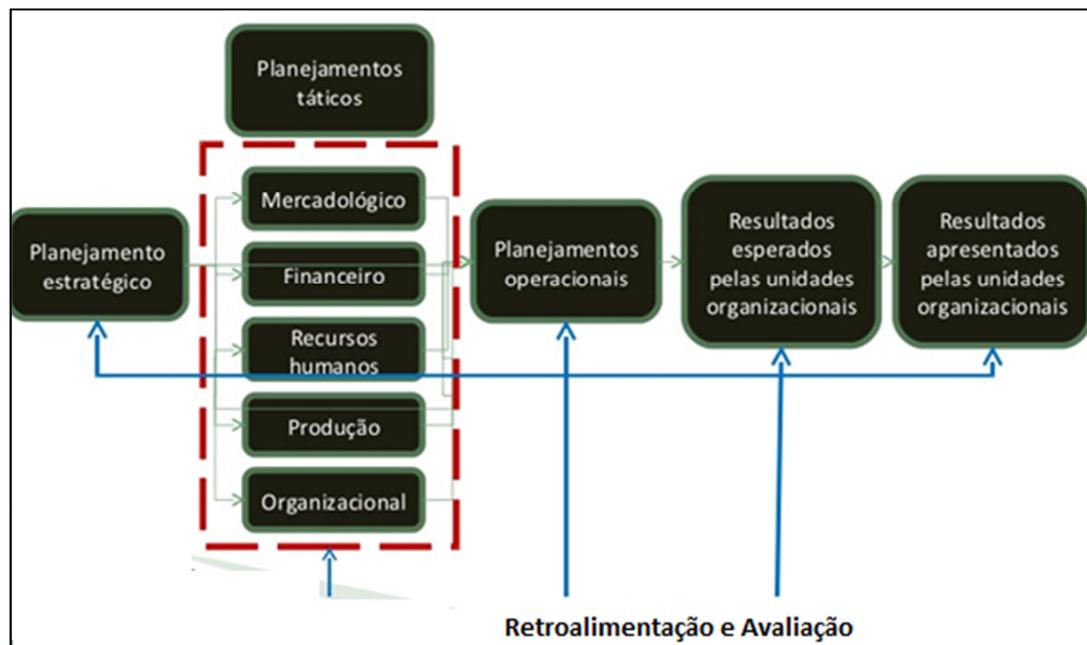
Apesar das vantagens apresentadas, deve também que se considerar suas limitações:

- a) O ambiente pode não corresponder às expectativas, pois depende em grande parte de uma análise ambiental adequada;
- b) Resistência interna a mudança;
- c) O planejamento é dispendioso por requerer a alocação de grande parcela de tempo dos melhores funcionários e de toda a alta administração;
- d) O planejamento estratégico formal não se destina a livrar a organização de uma crise atual repentina;
- e) O planejamento é difícil – o estabelecimento da direção a ser seguida pela instituição, a negociação do ambiente futuro de maneira consistente com a direção escolhida e o gerenciamento do processo de alocação de recursos de modo a obter resultados sinérgicos;
- f) Quando os planos são concluídos, a escolha é limitada – a implementação de um plano limita de alguma maneira a ação gerencial na escolha das alternativas contidas no plano.

Oliveira (1998) ressalta que o planejamento estratégico, de forma isolada, é insuficiente, sendo primordial o desenvolvimento e implantação dos planejamentos táticos e operacionais de forma integrada. Na figura 2 é apresentada a sistemática de desenvolvimento de planejamentos táticos, com a visão do desdobramento do planejamento estratégico.

Como se observa na figura 2 existe três tipos de planejamentos: o planejamento estratégico, projetado pelo administrador de topo de nível para cumprir os objetivos da organização; e os planejamentos táticos e operacionais que mostram como os planejamentos serão implementados no dia-a-dia (STONER e FREEMAN, 1992).

**Figura 2 – Representação de planejamentos.**



Fonte: Oliveira (1998).

Para Frezatti (2007), o alinhamento entre o planejamento estratégico, tático e operacional é imprescindível uma vez que o planejamento apenas com foco no orçamento tradicional possui algumas imperfeições como: planejamento e execução separados, falta de coordenação e perda de tempo, pois os envolvidos gastam tempo no acompanhamento orçamentário sem olhar o futuro.

Mediante esses fatores, as empresas buscam utilizar ferramentas e técnicas para auxiliar no processo de implementação, execução e monitoramento da estratégia delineada. Segundo Filho (2002), dentre as ferramentas inovadoras de gestão organizacional estão Gestão da Qualidade Total, *Just in time* e Reengenharia, contudo, estas ferramentas não conseguem responder às necessidades atuais do mercado na velocidade exigida.

Entretanto, a ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC) pode ser empregada de forma

estratégica e útil, e suprimindo a deficiência no que se refere ao planejamento e gestão estratégicos (SOARES, 2001). O BSC consiste de uma ferramenta de gestão, mas também, pode contribuir na materialização da visão e da estratégia da empresa por meio de um mapa estratégico, com objetivos e medidas de desempenho.

### 1.5.1. *Balanced Scorecard* (BSC)

O *Balanced Scorecard* (BSC) foi desenvolvido pelos professores da Harvard Business School, Robert Kaplan e David Norton, em 1992 como uma ferramenta de gestão de mensuração que avaliava o desempenho da organização com base em critérios financeiros e direcionadores futuros relacionados a ativos intangíveis.

A *Harvard Business Review* escolheu o BSC como uma das práticas de gerenciamento mais importantes dos últimos 75 anos, pois revelou ser uma ferramenta capaz de atender às novas exigências de gerenciamento dentro dos cenários econômicos em constante mutação.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o principal objetivo do BSC está no alinhamento estratégico com as ações operacionais da empresa por meio das seguintes ações:

- Esclarecer e traduzir a visão e a estratégia
- Comunicar e associar objetivos e medidas estratégicas
- Planejar, estabelecer metas e alinhar iniciativas estratégicas
- Melhorar o feedback e o aprendizado estratégico

O sistema do BSC traduz a missão e estratégia em objetivos e medidas, orientados por quatro perspectivas: financeiro, cliente, processos internos do negócio e aprendizado/crescimento, conforme detalhado na figura 3. Essas perspectivas equilibram os objetivos de curto e longo prazo, os resultados esperados e os vetores de desempenho desses resultados (KAPLAN e NORTON, 1997).

O *scorecard* é um sistema que controla desde a identificação das necessidades até a motivação das melhorias dos processos e produtos, criando um ambiente propício ao alinhamento estratégico organizacional.

Figura 3 – Sistema do *Balanced Scorecard*



Fonte: Kaplan e Norton (2000).

O *Balanced Scorecard* consegue otimizar a performance de implementação da estratégia definida para a organização e funciona como um painel de bordo para os gestores, permitindo passar da estratégia à ação. De acordo com Kaplan e Norton (1997), os processos construídos a partir do BSC asseguram que a organização fique alinhada e com foco na implementação da estratégia de longo prazo.

O BSC deve levar à criação de uma rede de indicadores de desempenho que deve atingir todos os níveis organizacionais, tornando-se, assim, uma ferramenta para comunicar e promover o comprometimento geral com a estratégia da organização (KAPLAN e NORTON, 1997).

Entretanto, uma preocupação das organizações é como conciliar os indicadores estratégicos, provenientes principalmente de iniciativas do BSC com os indicadores de desempenho dos processos, formatados a partir de iniciativas de implantação do BPM. Cossi (2006) afirma que:

“Este alinhamento tem se mostrado muito crítico, pois é fundamental que as iniciativas e ações ligadas às estratégias e aos processos estejam convergindo para resultados sinérgicos. Há uma tendência natural em tratar os indicadores estratégicos em um nível mais alto, impondo-lhes uma característica mais de resultado do negócio, e os indicadores de processo com uma característica mais operacional, ou seja, mais ligados à eficiência em si.”

De acordo com Kaplan e Norton (2000), os líderes das organizações que adotaram com êxito o BSC executam três ações: infusão do senso de urgência, formação de uma coalizão orientadora e desenvolvimento da visão e estratégia, apoiados pelas quatro perspectivas do modelo tradicional do *Scorecard*: aprendizado e crescimento, processos internos de negócio, clientes e financeiro.

Entretanto, o modelo composto por quatro perspectivas não é estático e pode/deve se moldar a missão da organização. Ao ser utilizado em instituições públicas, a perspectiva Financeira, por exemplo, tem sua aplicação alterada porque o resultado financeiro e lucro não são objetivos do setor público. Os recursos financeiros na administração pública são destinados aos órgãos por meio do orçamento público, visando a execução das políticas públicas.

O maior benefício do uso do BSC como sistema de gestão integrada é quando as organizações reveem suas estratégias regularmente, não apenas realizando análises operacionais (KAPLAN e NORTON, 1997).

O BSC precisa ser mais do que medidas financeiras e não financeiras agrupadas em quatro perspectivas deve contar a história da estratégia da organização que deve representar a integração das medidas de resultados com os vetores de desempenho através de várias relações de causa e efeito.

Segundo Kaplan e Norton (1997), um BSC deve possuir os seguintes componentes:

- Objetivos estratégicos: implica a tradução da visão de futuro em objetivos organizados em relações de causa e efeito, sendo representada no mapa estratégico, ferramenta que auxilia o entendimento da estratégia e a transformação dos ativos intangíveis em resultados tangíveis;
- Indicadores chave de desempenho: como será medido e acompanhado o sucesso de cada objetivo estratégico;
- Estabelecimento de metas ao longo do tempo: as metas estratégicas que deverão ser vencidas ao longo do tempo;
- Planos de ação e projetos estratégicos: deverão ser estabelecidos a fim de viabilizar o alcance das metas dispostas ao longo do tempo.

As organizações tanto públicas quanto privadas buscam focar suas estratégias com base no conhecimento e utilizam o BSC para operacionalizá-las, uma vez que a grande probabilidade de fracasso ou sucesso empresarial é a capacidade de execução da estratégia (KAPLAN e NORTON, 2000).

No entanto, o valor tangível de uma empresa do setor privado está refletido nos seus controles financeiros, representado pelo seu balanço. No entanto, para o setor público, o valor de um órgão se reflete na maneira como seus “clientes” usam os serviços que são oferecidos para os diversos segmentos da sociedade (FELIX *et al*, 2011).

Desta forma, as perspectivas quando representadas no setor público costumam ser modificadas para atender às necessidades do cidadão/sociedade (clientes) e o próprio governo.

As adaptações foram necessárias para que fosse possível a implementação nas organizações públicas, e ocorreram da seguinte forma: desmembramento da perspectiva de clientes em (Administração Pública Federal e Cidadão/Sociedade), adequação do nome da perspectiva “Financeira” para “Orçamentária” e a criação da perspectiva de “Relações Governamentais” (FELIX *et al*, 2011).

### **1.5.2. Implementação da estratégia (Execução)**

Como uma das etapas da gestão estratégica, após as análises de ambientes, definição de objetivos e formulação da estratégia, deverá ocorrer a fase de implementação, ou seja, a execução da estratégia definida.

A implementação, segundo Kaplan e Norton (1997), começa pelo envolvimento das pessoas, ou seja, tanto o nível hierárquico mais alto (estratégico) quanto o mais operacional (tático) devem compreender a estratégia. A utilização do BSC ajuda nesta tradução (nível estratégico ao tático) e o sistema de medição de desempenho auxilia a organização a visualizar objetivos e metas.

Quando os integrantes da organização compreendem as metas bem como a estratégia para alcançá-las, os esforços e iniciativas se alinham aos processos de negócios necessários à transformação (KAPLAN e NORTON, 1997).

Ainda segundo os autores, para que a estratégia possa ser traduzida e de fato implementada, são necessários a visão compartilhada bem como um direcionamento. Normalmente são utilizados três mecanismos distintos:

- **Programas de comunicação e educação:** todos os funcionários devem compreender a estratégia e o que deve ser feito para que alcance os objetivos estratégicos. Deve haver um programa coerente e contínuo de educação da empresa quanto aos componentes da estratégia e *feedback* sobre a performance obtida.

- **Programa de estabelecimento de metas:** os objetivos estratégicos devem ser traduzidos em objetivos pessoais e de grupos, sendo estabelecidas metas.
- **Vinculação dos sistemas de compensação:** o alinhamento da organização à estratégia deve ser motivado através de sistema de incentivo e compensação.

Segundo Thompson e Strickland (2004), a observância de alguns princípios pode garantir o sucesso do plano estratégico, a saber:

- Desenvolver e garantir orçamento para ações críticas com objetivo de ter um bom desempenho estratégico;
- Estabelecer políticas e procedimentos adequados as estratégias;
- Buscar a melhoria contínua nos processos;
- Instituir modelo de recompensas e incentivos;
- Combinar a estrutura da organização com a estratégia.

Ainda conforme Thompson e Strickland (2004), a implementação é considerada a etapa de maior dificuldade do planejamento estratégico e acontece devido a inúmeros fatores como diagnóstico inexistente ou inadequado, funcionários da organização não entendem o que deve ser feito, limitação do sistema existente, falta de comprometimento gerencial, falta de capacitação gerencial, expectativas pouco realistas entre outros.

Kaplan e Norton (1997) afirmam que a incoerência entre a formulação e a implementação da estratégia é ocasionada por barreiras criadas pelos sistemas que as organizações utilizam. Os autores identificam se tratar de quatro barreiras específicas à implementação da estratégia:

1. Visão e estratégias não executáveis;
2. Estratégia não associada às metas de departamento, equipe e indivíduos;
3. Estratégia não associada à alocação de recursos a longo e curto prazos;
4. *Feedback* tático, não estratégico.

### 1.5.3. Avaliação do desempenho no setor público

Para que uma organização seja competitiva, não basta um bom planejamento estratégico, é preciso que o planejamento traçado seja cumprido e desdobrado em processos com acompanhamento de sua realização com a utilização de indicadores de desempenho.

Conforme Lunkes (2003), indicador é uma métrica que fornece informações úteis para a compreensão de um projeto, processo e o grau em que um objetivo se encontra em relação ao seu desempenho.

Segundo Hronec (1994), a medição de desempenho deve ser um processo contínuo e a essência da melhoria contínua está no feedback do sistema, proporcionando o estabelecimento de novas metas e ajuste da estratégia.

Um sistema de indicadores deveria estar voltado não apenas para a análise do desempenho passado, mas ser capaz de permitir análises prospectivas, sendo assim não deve ser dada ênfase apenas aos resultados, devendo ser observado os fatores geradores (BONELLI et al., 1994).

Desta forma, a medição do desempenho deve ser feita não somente para planejar e controlar, mas também para diagnosticar. Nesse sentido, é importante aprimorar a medição de desempenho conforme a organização vai passando pelos níveis de maturidade na implementação da gestão por desempenho. No setor público, uma boa gestão é aquela que alcança resultados, atendendo às demandas, aos interesses e às expectativas dos beneficiários, sejam cidadãos ou organizações, criando valor público (GESPUBLICA, 2009).

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) desenvolveu em 2009 o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GESPÚBLICA, com a finalidade de fortalecer a gestão pública e a estratégia para a implantação de um modelo referencial de gestão pública. Dentre as iniciativas desse Programa estão a Carta de Serviço ao Cidadão, a Gestão de Processos e Indicadores de Gestão, tendo sido elaborado o Guia Referencial para Medição de Desempenho na Administração Pública, um referencial metodológico que orienta os governos (federal, estaduais e municipais) e organizações públicas a definirem e mensurarem seu desempenho.

O desafio do Guia (GESPÚBLICA, 2009) é proporcionar a construção de modelos específicos de mensuração do desempenho. Logo, isto implica a definição de variáveis (aspectos ou dimensões) do desempenho que devem ser consideradas. Segundo o referencial metodológico proposto, uma combinação dos elementos da cadeia de valor (Insumos, Processos/Projetos; Produtos/serviços e

Impactos) com as dimensões do desempenho permite identificar seis categorias básicas para indicadores de desempenho, denominadas de 6 E's:

- **Efetividade** são os impactos gerados pelos produtos/serviços, processos ou projetos. A efetividade está vinculada ao grau de satisfação ou ainda ao valor agregado, a transformação produzida no contexto em geral. Esta classe de indicadores, mais difícil de ser mensurada (dada a natureza dos dados e o caráter temporal), está relacionada com a missão da organização.
- **Eficácia** é a quantidade e qualidade de produtos e serviços entregues ao usuário (beneficiário direto dos produtos e serviços da organização).
- **Eficiência** é a relação entre os produtos/serviços gerados (outputs) com os insumos utilizados, relacionando o que foi entregue e o que foi consumido de recursos, usualmente sob a forma de custos ou produtividade.
- **Execução** refere-se à realização dos processos, projetos e planos de ação conforme estabelecidos.
- **Excelência** é a conformidade a critérios e padrões de qualidade/excelência para a realização dos processos, atividades e projetos na busca da melhor execução e economicidade; sendo um elemento transversal.
- **Economicidade** está alinhada ao conceito de obtenção e uso de recursos com o menor ônus possível, dentro dos requisitos e da quantidade exigidas pelo input, gerindo adequadamente os recursos financeiros e físicos.

#### 1.5.4. Gestão e Planejamento no setor público

A mudança do modelo de gestão pública burocrática para o modelo de gestão pública gerencial provocou uma série de mudanças comportamentais e de valores na organização como o foco na qualidade do serviço, no controle e monitoramento dos gastos, na eficiência nos processos etc. Conforme ressaltou Bresser-Pereira (2006):

“A reforma gerencial da administração pública, ao modificar substancialmente as formas de controle no interior do aparato estatal (sobre a alta burocracia e sobre as instituições públicas), dando ao mesmo tempo maior transparência às decisões administrativas (abrindo-as ao controle da sociedade, e não apenas da própria burocracia), pode contribuir para o aumento da

responsabilização dos administradores públicos. Para isto, a informação é insumo fundamental. E não há, aí, contraposição entre aumento de eficiência e aumento de *accountability*<sup>2</sup>”.

O acompanhamento dos resultados, o alcance das metas e o maior controle da qualidade da prestação dos serviços públicos, ofertados ao cidadão/sociedade, são princípios que foram inseridos na Emenda Constitucional 19/1998.

Com maior exigência de controle orçamentário, organização e transparência decorrente da Lei Complementar 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (BRASIL, 2000), a Administração Pública Federal teve que buscar novos modelos de gestão estratégica a fim de garantir essas premissas e sem deixar de atender às necessidades do cidadão/ sociedade.

Segundo Sano e Abrucio (2008) “é possível resumir a preocupação central da nova gestão pública como a combinação entre a flexibilização da gestão e o aumento da responsabilização da administração pública”.

Ferlie *et al.* (1999) sugeriram a existência de quatro modelos “ideais” na nova gestão pública, representando, cada um deles, momentos de distanciamento de modelos clássicos de administração pública:

- Impulso para a eficiência: Caracterizado pela implementação de métodos de controles rígidos, além de fortalecer a centralização do poder na alta administração.
- *Downsizing* e descentralização: Caracterizado pela busca por maior flexibilidade organizacional, obtenção de maior autonomia por parte das organizações públicas, descentralização da responsabilidade pela formulação da estratégia e do orçamento e gestão por projetos.
- Busca da excelência: Contempla os princípios da Escola de Relações Humanas da teoria geral da administração, que enfatiza a importância da cultura organizacional, preocupa-se com a questão da mudança nas organizações e com a forma de administrá-la, bem como o papel dos valores, dos ritos e símbolos em se tratando de comportamento humano no trabalho.
- Orientação para o serviço público: “Representa a fusão das ideias de gestão dos setores público e privado”, utilizar padrões de gestão bem-sucedidos do setor privado, embora aplicados a um contexto tipicamente do setor público.

---

<sup>2</sup> *Accountability* – termo da língua inglesa, sem tradução exata para o português que remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras, devendo se responsabilizar pelo desempenho (BTCU, 2011)

Face à nova postura da administração pública, as organizações estão sendo exigidas cada vez mais por resultados, otimizações dos gastos e entrega efetiva de valor ao cliente. Assim, a eficiência da administração pública – a necessidade de restringir custos e garantir a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se essencial (BRESSER-PEREIRA, 2006).

De forma geral, o planejamento estratégico no setor público adquire importância quando elaborado e implementado em organizações das mais distintas naturezas. De acordo com Almeida (2010), o planejamento estratégico possibilita a integração do pensamento estratégico a todos os níveis, o que facilita a implementação do planejamento estratégico.

### **1.6. Gestão de Processos de Negócios**

O tema processos de negócios não é algo novo, desde a Revolução Industrial as organizações buscavam ter processos de negócios mesmo que rudimentares.

Nas décadas de 70 e 80 as organizações buscavam a melhoria da qualidade de seus produtos e serviços e o *Total Quality Management* (TQM) ou Gestão da Qualidade Total (GQT) se destacou nesse período com o foco na padronização dos processos e na melhoria contínua (CAPOTE, 2012). Essas mudanças causavam pouco impacto no gerenciamento dos processos, pois eram mais focadas em mudanças pontuais em atividades operacionais e foram denominadas de “primeira onda”.

No entanto, apenas na década de 1990 o tema “processos” passa a ser discutido com mais frequência pelas organizações como um fator de “gestão”, aparecendo pela primeira vez o termo reengenharia, criado por Michael Hammer e difundido pelo artigo intitulado *Reengineering work: don't automate, obliterate*, publicado na Harvard Business Review de 1990. Segundo Hammer (1990), as organizações passaram a incorporar a visão de processos nos negócios, através da qualidade total e da reengenharia de processos, com foco em maior eficiência e eficácia gerencial.

Hammer e Champy (1993) descrevem a necessidade de repensar os modelos organizacionais e de como reestruturar, radicalmente, os processos através da reengenharia, tendo como objetivos a diminuição dos custos, com qualidade e garantia de atendimento, transformando o sistema organizacional para mais ágil e eficiente.

Goncalves (2000) afirma que a reengenharia não está relacionada com o aperfeiçoamento das atividades ou reparo dos defeitos, mas sim com uma visão de processos. A reengenharia, diferente

da automação, traz a inovação, uma nova forma de repensar o fundamental, provocando a reestruturação dos processos para alcance de melhores resultados.

O autor afirma ainda que não existe um produto ou um serviço oferecido por uma empresa sem um processo e que não faz sentido existir um processo empresarial que não ofereça um produto ou serviço.

Para Hammer e Champy (1993), o processo pode ser definido como um conjunto de atividades que juntas produzem um resultado de valor para o cliente.

Davenport (1994) ressalta que um processo é uma ordenação específica de atividades de trabalho através do tempo e do espaço, com um início, um fim e um conjunto de entradas e saídas bem definido. Burlton (2004) complementa que esta ordenação, nem sempre segue passos lógicos e que os processos têm diferentes tipos de entrada, como materiais brutos, informações ou até mesmo conhecimento, transformando-os em saídas e resultados.

Segundo Harrington (1997), além de uma série de atividades com início e fim, o processo recebe insumo, agrega valor e produz um produto ou uma saída.

Para que seja um bom processo, Hammer (2001) destaca quatro características essenciais:

1. O processo deve trazer resultados ao invés do próprio trabalho. Todos dentro da empresa devem entender o porquê e a melhor forma de fazer o trabalho. Treinamento e avaliação de desempenho reforçam a orientação para os resultados dos processos.
2. Os processos devem se focar nos clientes. Você deve avaliar os processos em si e analisa-los dentro da visão dos clientes.
3. Os processos são holísticos, pois devem transcender as atividades individuais. Isso significa entender como as atividades podem trabalhar juntas para produzir o melhor resultado. O valor superior para os clientes é atingido quando os departamentos e colaboradores trabalham juntos para um propósito unificado.
4. Um processo inteligente está baseado na convicção que o sucesso do negócio depende de modelos bem desenhados de trabalho. O sucesso de uma organização não é atribuído a uma única pessoa. Uma organização atinge o seu potencial máximo quando desenha processos que possam mobilizar as habilidades de todos, ao invés de depender muito de uma única pessoa.

Hammer (2001) ressalta ainda que a criação de um processo estruturado faz com que as empresas se tornem menos dependentes de pequenos grupos de pessoas talentosas, que acabam se tornando indispensáveis. Se o processo permanece na empresa, pessoas podem sair e outras podem usar o processo que foi desenvolvido.

Além da Reengenharia, a “segunda onda” trouxe também os conceitos de *Lean* e *Six Sigma*, que juntas buscavam reduzir os defeitos e desperdícios e aumentar a velocidade dos processos.

A reengenharia assumia que o fator principal de limitação no desempenho organizacional era a ineficiência de seus processos e *Lean* e *Sigma* que a redução dos defeitos solucionariam os problemas nos processos e melhoraria o desempenho geral da organização.

A terceira onda começou no início dos anos 2000 com a maturidade do negócio centrada em processos. Os autores *Peter Fingar* e *Howard Smith* lançaram em 2006 o livro *Business Process Management – The third wave* (Gerenciamento de processos de negócios – A terceira onda) que trouxe à tona a gestão de processos de negócios como um modelo de gestão organizacional, orientado para gerir a organização com foco nos processos.

Desta forma, a Gestão de Processos de Negócios trata os processos como o foco central dos esforços da organização, de forma a estarem alinhados à estratégia e atendendo as necessidades dos clientes e demais partes interessadas.

Conforme definição do BPM CBOK<sup>3</sup> (2013) o gerenciamento de processos de negócios ou BPM “representa uma nova forma de visualizar as operações de negócio que vai além das estruturas funcionais”.

O BPM CBOK (2013) traz a seguinte definição de BPM:

Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM) é uma disciplina gerencial que integra estratégias e objetivos de uma organização com expectativas e necessidades de clientes, por meio do foco em processos ponta a ponta. BPM engloba estratégias, objetivos, cultura, estruturas organizacionais, papéis, políticas métodos e tecnologia para analisar, desenhar, implementar, gerenciar desempenho, transformar e estabelecer a governança de processos.

A gestão por processos ou gerenciamento de processos de negócio na tradução literal tem por objetivo maximizar os resultados dos processos, aumentar a satisfação dos clientes, otimizar os

---

<sup>3</sup> BPM CBOK é a sigla de *Business Process Management Commom Body of Knowledge*. O BPM CBOK é um documento mantido pela Associação Internacional ABPMP (*Association of Business Process Management Professionals*) e contém uma visão sobre todas as fases para a realização de um projeto de BPM. <http://www.bpmvision.com.br/o-que-e-o-bpm-cbok-3/> acesso em 26 de junho de 2015.

recursos e reduzir custos (SANTOS, 2007). Os objetivos da gestão por processos segundo Laurindo (2008) são:

- Aumentar o valor do produto ou serviço na percepção do cliente;
- Aumentar a competitividade, deslocando a concorrência via formas e condições inovadoras de negócios;
- Atuar segundo estratégias competitivas consideradas mais relevantes como custos, qualidade, confiabilidade de entregas, velocidade de fluxo, flexibilidade ou outras que agreguem valor ao cliente;
- Aumentar sensivelmente a produtividade, com eficiência e eficácia;
- Simplificar os processos, condensando ou eliminando atividades que não acrescentam valor ao cliente.

Percebe-se que a aplicação de BPM pode levar a mudanças tanto nos processos organizacionais quanto no alcance dos objetivos estratégicos, traduzindo em melhoria dos resultados e no alinhamento organizacional.

A transformação de processos através do BPM busca atender as expectativas dos clientes, com foco na melhoria da qualidade dos produtos e serviços, corroborando com algumas premissas da reengenharia. Segundo o CBOK (ABPMP, 2013), “a cultura de transformação inspira e alimenta a criação de processos inovadores que podem propiciar mudanças de paradigma e alavancar resultados”.

As organizações devem difundir e deixar claro a missão, visão, valores, posicionamento estratégico e cadeia de valor, buscando o alinhamento de suas ações aos objetivos estratégicos e a governança dos processos para que as mudanças sejam analisadas e alinhadas as diretrizes estratégicas. A gestão por processos repousa em estratégias corporativas que estabelecem o direcionamento da organização, na maioria das vezes em termos de proposições de valor para produtos e serviços entregues aos clientes/cidadão, pessoas físicas ou jurídicas. A estratégia de negócio, então, conduz as metas da organização e as unidades de negócio, como base para planos de ação e planos táticos. Essas metas são geralmente expressas em termos de objetivos operacionais e financeiros (FIOCRUZ, 2013).

O CBOK enfatiza que “processo é uma agregação de atividades e comportamentos executados por humanos ou máquinas para alcançar um ou mais resultados”. O processo de negócio entrega valor ao cliente ou apoia/gerencia outros processos.

Conforme o Manual de Gestão por Processo do Ministério Público Federal (MPF) para se caracterizar como um processo deve apresentar as seguintes características:

- Ter início, fim e objetivos definidos;
- Descrever a clareza quanto ao que é transformado na sua execução;
- Definir como ou quando uma atividade ocorre;
- Apresentar resultado específico;
- Listar os recursos utilizados para a execução da atividade;
- Agregar valor para o destinatário do processo;
- Ser devidamente documentado;
- Ser mensurável;
- Permitir o acompanhamento ao longo da execução

Processos de negócios são compostos de atividades inter-relacionadas e são agrupados basicamente em três tipos (CAPOTE, 2013):

1. Processos Primários (Finalísticos): Relação direta com os clientes.

São os processos que ultrapassam qualquer fronteira funcional corporativa e possui como sua mais marcante característica, o contato direto com os clientes. Os processos primários, também conhecidos como Finalísticos ou *core process* quando agrupados aos outros processos primários tendem a traduzir a cadeia de valor das organizações.

2. Processos de Suporte (Apoio): Colaboram com a realização dos processos primários.

São os processos estabelecidos formalmente na organização e que visam dar suporte aos processos primários. Possuem como características marcantes a ausência de relacionamento direto com os clientes, e também, o forte e evidente vínculo à visão funcional tradicional, mas processos de suporte também podem ser interfuncionais e impactam diretamente na capacidade de realização e entrega dos processos primários.

### 3. Processos de Gestão (Gerenciais):

São processos estabelecidos formalmente e com o intuito de coordenar as atividades dos processos de apoio e dos processos primários. Deve buscar garantir que os processos por ele gerenciados, atinjam suas metas operacionais, financeiras, regulatórias e legais.

Capote (2013) apresenta as principais características de cada processo conforme representadas na tabela 2, onde são comparadas entre si. São classificados em três tipos de processos: primários, suporte e gestão.

Os processos primários ultrapassam qualquer fronteira funcional corporativa e possuem como mais marcante característica, o contato direto com os Clientes, representando as atividades essenciais de uma organização.

Os processos de suporte colaboram com a realização dos processos primários e não entregam valor diretamente ao cliente.

Os processos de gestão controlam atividades de negócios e asseguram que processos primários e de suporte atinjam as metas.

**Quadro 2 – Comparação entre as características dos processos primários, de suporte e gestão.**

<b>Processo Primário</b>	<b>Processo de Suporte</b>	<b>Processo de Gestão</b>
Visão ponta a ponta e interfuncional	Visão especializada e funcional	Medição, Monitoramento e Controle
Representam as atividades essenciais de uma organização	Grande impacto nos processos primários	Ajudam na garantia da eficiência e eficácia da organização e seus processos
Permite uma visão completa da criação de valor	Não entregam valor diretamente ao cliente	Controlam atividades de negócios e asseguram que processos primários e de suporte atinjam as metas

Fonte: Capote (2013).

Conforme Baldam *et al* (2007), com o BPM a transformação das organizações deixa de ter resultados imprevisíveis para se tornar uma disciplina administrativa e com indicadores predefinidos. Para tanto, o BPM contribui para:

- Um método sistemático e confiável de análise de impacto do processo de negócio e de introdução de inovações;

- Modelos de execução de processos que sejam alinhados à estratégia da organização, que reflitam a complexidade de suas atividades diárias e que facilitem a análise, transformação e mobilidade das equipes que o executam;
- O gerenciamento de um portfólio de processos de negócio voltado não apenas para as necessidades atuais dos clientes, mas para a alteração constante dessas necessidades;
- Uma melhor visão da trajetória estratégica da organização: expansão de mercado ou diminuição de influências externas, obstáculos e falhas internas para responder mais rapidamente às mudanças de mercado.

### 1.6.1. Modelagem de processos e notação

É fundamental que a gestão por processos seja suportada por métodos e técnicas que possibilitem a integração e visualização das interfaces dos processos. Por isso é utilizada a modelagem de processos que tem como objetivo principal representar os processos de forma clara com todos os seus desdobramentos, permitindo uma análise crítica das atividades existentes para definir melhorias.

A modelagem de processos é a parte mais visível do BPM e compreende duas atividades principais: modelagem do estado atual do processo (*As Is*) e modelagem do estado desejado do processo; redesenho com melhoria (*To Be*). As técnicas de modelagem de processos começaram a existir a partir do surgimento dos fluxogramas e dentre as técnicas mais difundidas atualmente estão o IDEF (*Integrated Computer Aided Manufacturing Definition*), o EPC (*Event-Driven Process Chain*), o UML (*Unified Modeling Language*) e o BPMN (*Business Process Modeling Notation*).

Considerando a objetividade e facilidade de compreensão da notação, a BPMN se tornou uma das notações mais amplamente utilizadas para a modelagem de processos de trabalho. Trata-se de uma notação aberta, padronizada e mantida pela OMG (*Object Management Group*) e é considerada de fácil compreensão para todos os usuários, desde o analista de negócio que cria o desenho inicial do processo, aos desenvolvedores técnicos responsáveis pela tecnologia destes processos, e finalmente, para o responsável por gerenciar e monitorar os processos (WHITE, 2004).

Toda a estrutura do Governo Federal é beneficiada pelos esforços realizados no sentido da interoperabilidade<sup>4</sup>, que promovem a eficiência, a eficácia, a segurança da informação e a integração

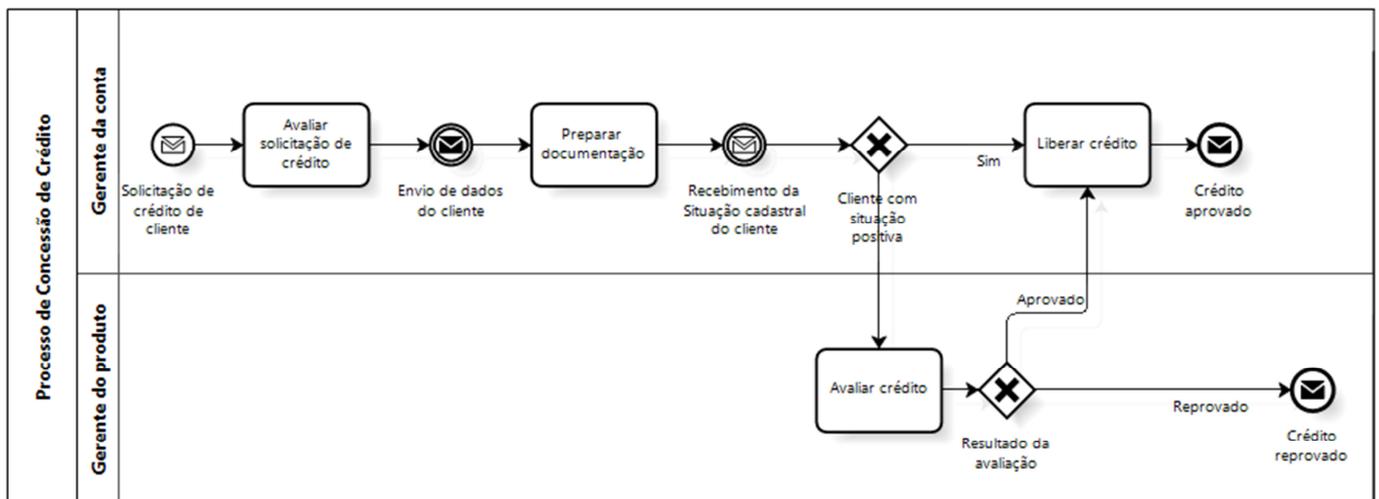
---

<sup>4</sup> A interoperabilidade pode ser entendida como uma característica que se refere à capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar

progressiva entre as partes que compõem a estrutura de governo. Esta iniciativa é conhecida como e-PING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico) e liderada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Segundo manual do e-PING, é obrigatória a adoção da notação BPMN pelos órgãos do governo federal. Sendo assim, a Fiocruz como uma autarquia federal vem utilizando essa iniciativa para configuração de seus novos processos. Através da figura 4 visualiza-se o mapeamento de um processo, utilizando a notação BPMN, utilizado para mapear a atividade de Processo de Concessão de Crédito.

**Figura 4 – Exemplo de um processo mapeado em BPMN.**



Fonte: IPROCESS, 2013.

### 1.6.2. Cadeia de Valor

Porter (2004) introduziu o conceito de cadeia de valor na década de 80 e a definiu como um agrupamento corporativo estruturado entre atividades primárias e atividades de suporte. Ainda segundo o autor: “a cadeia de valor desagrega uma empresa nas suas atividades de relevância estratégica para que se possa compreender o comportamento dos custos e as fontes existentes e potenciais de diferenciação”.

O autor ainda sugere que, para diagnosticar a vantagem competitiva de uma empresa, é necessário definir a sua cadeia de valores. Deve-se começar pela cadeia genérica composta por atividades de valor identificadas individualmente.

A ideia da Cadeia de Valor de Porter é demonstrar o fato de que o produto ou serviço produzido pela empresa ganha valor à medida que passa pelas áreas indicadas, conforme mostra a figura 5.

**Figura 5 – Representação da Cadeia de Valor de Porter**



Fonte: Porter (2004).

Uma empresa ganha vantagem competitiva, executando estas atividades estrategicamente importantes de forma mais eficaz.

Shank e Govindarajan (1993) ampliam o conceito de Porter ao afirmar que “a cadeia de valor para qualquer empresa, em qualquer negócio, é o conjunto interligado de todas as atividades que criam valor, desde uma fonte básica de matérias-primas, passando por fornecedores de componentes, até a entrega do produto final às mãos do consumidor.”

Na disciplina BPM, é incluído mais um processo (gestão ou gerenciamento) que tem como objetivo controlar, monitorar e melhorar continuamente os processos de negócios.

Um exemplo desse tipo de cadeia de valor é da Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal (SECOM). Na figura 6 observa-se os macroprocessos da cadeia de valor da SECOM, de acordo com a classificação dos processos em: Gerenciais, Finalísticos e Suporte.

Figura 6 – Cadeia de Valor da SECOM



Fonte: SECOM (2014)

A partir da Cadeia de Valor, composta pelos macroprocessos da organização, é possível desdobrar seu funcionamento em processos e subprocessos, em uma arquitetura que possibilita o alinhamento entre a estratégia, e as atividades efetivamente realizadas.

Na concepção de Rocha (1999), a Cadeia de Valor deve subsidiar o processo de formulação de estratégias e tem como principais objetivos:

- a) detectar oportunidades e ameaças;
- b) identificar estágios fortes e fracos;
- c) detectar oportunidades de diferenciação;
- d) identificar os principais determinantes de custos;
- e) localizar oportunidades de redução de custos;
- f) comparar com a cadeia de valor dos concorrentes etc.

Neste contexto, a Cadeia de Valor facilita a correlação entre a estratégia e os processos, bem como a articulação entre estes para que a entrega dos produtos e serviços sejam feitos de forma satisfatória para os clientes.

A Cadeia de Valor traz ainda como benefício, uma base importante para a revisão do planejamento estratégico da organização. A avaliação dos conjuntos de atividades realizadas para agregar valor para os beneficiários, bem como da estruturação e qualidade dos processos, pode auxiliar na definição estratégica de melhorias a serem implementadas para tratar fragilidades e fortalecer a atuação da organização.

### 1.6.3. Gestão por Processos no setor público

Como as organizações públicas são geridas pelo interesse público e tem a obrigação da continuidade da prestação do serviço público, o desafio da nova administração pública é transformar estruturas burocratizadas e verticalizadas em organizações flexíveis e empreendedoras, com foco na eficiência e na qualidade da prestação de serviços (GUIMARAES, 2000).

A Gestão por Processos ou *Business Process Management* (BPM) é uma abordagem sistemática de gestão que trata de processos de negócios como ativos, que potencializam diretamente o desempenho da organização, primando pela excelência organizacional e agilidade nos negócios.

A entrada da Gestão por Processos na agenda de gestores de organizações públicas e privadas é resultante do crescimento da demanda e da pressão pela modernização e desburocratização de processos e prestação de serviços de maior qualidade.

A necessidade de desenvolvimento desse trabalho originou-se da constatação de que as várias iniciativas conduzidas no Governo relacionadas à gestão de processos de negócio carecem de integração, dificultando ou impossibilitando o compartilhamento de resultados nos moldes de cadeias de valor intra e entre instituições (GESPÚBLICA, 2010).

Na esfera pública, a abordagem de gestão de processos vem ganhando força com o Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública (MEGP)<sup>5</sup>, que orienta as organizações públicas na adoção de práticas de excelência na gestão para gerar valor à sociedade e utilizar os recursos de forma eficiente (GESPÚBLICA, 2010).

A inserção da Gestão de Processos na agenda de gestores de organizações públicas e privadas no Brasil é fortemente resultante do crescimento da demanda e da pressão pela modernização e desburocratização de processos e prestação de serviços de maior qualidade. Observa-se ainda que esta busca pela excelência operacional ganha importância adicional

---

<sup>5</sup> O Modelo de Excelência do Sistema de Gestão Pública (MEGP) foi concebido a partir da premissa de que a administração pública tem que ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza. Sua adoção leva em consideração os princípios, conceitos e a linguagem que caracterizam a natureza pública das organizações e que impactam na sua gestão.

neste contexto de pós-crise em que diversas organizações iniciam e reforçam suas ações de expansão nacional e internacional (ELO GROUP, 2009).

Segundo o MEGP, a orientação por processos possibilita as organizações públicas a planejarem e executarem melhor as atividades pela definição adequada de responsabilidades, uso dos recursos de modo mais eficiente, realização de prevenção e solução de problemas, eliminação de atividades redundantes e conseqüentemente aumento da produtividade.

De forma a contribuir com a disseminação da cultura por processos, a ABPMP Brasil (*Association of Business Process Management Professionals*) é uma associação internacional de profissionais de Gerenciamento de Processos de Negócio (BPM), sem fins lucrativos, dedicada à promoção dos conceitos e práticas de BPM. Sua atuação está centrada na formação de profissionais capazes de transformar as organizações públicas e privadas brasileiras para oferecer melhores produtos e serviços, com maior eficiência, considerando a real geração de valor para o cliente e para a sociedade e de forma sustentável.

Como iniciativa de disseminação de conhecimentos em BPM, o ABPMP vem promovendo nos últimos três anos o Seminário Internacional de BPM com a proposta de apresentar e debater as melhores práticas em BPM e gestão no setor público. Nos Seminários foram apresentados alguns exemplos de inovações em BPM no mundo como Prof. Jan Vom Brocke da Universidade de Lienchestein e Sandy Kemsley, de Toronto (Canadá), que trouxeram experiências de como é possível projetar melhores serviços públicos para a sociedade a partir da visão de BPM (ABPMP-BRASIL, 2015).

Gestores do setor público brasileiro do Ministério da Defesa, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Ministério da Fazenda, Polícia Federal, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Sergipe (SEPLAG-SE), Eletrobrás entre outras instituições apresentaram melhores práticas em gestão e BPM e os desafios das organizações públicas em aprimorar suas competências e serviços com melhores resultados entregues à sociedade (ABPMP-BRASIL, 2015).

### **1.7. Gestão Integrada no Setor Público (Estratégia e Processos)**

A partir da introdução de uma nova cultura de gestão orientada para resultados no país após a Reforma Gerencial, o setor público vem adotando a visão por resultados, com uma gestão mais

integrada da estratégia e processos para melhorar seus resultados e a entrega à sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2006).

O Ministério Público Federal (MPF) é um exemplo da gestão integrada entre a estratégia e processos. Em 2011, após o 1º Planejamento Estratégico Institucional (2011-2020), houve a implantação de um novo modelo de gestão participativa: o Sistema Integrado de Gestão Estratégica e Governança - SIGE (MPF, 2015).

Esta iniciativa fez parte do projeto de Modernização da Gestão e tinha como objetivo tornar a instituição uma estrutura sistêmica integrada e organizada que possibilite agilidade na tomada de decisão, de modo a aprimorar e melhor adequar a gestão dos recursos às necessidades da atividade institucional.

Como sistematização do novo modelo, foram publicadas três Portarias: a que instituiu o Projeto de Modernização da Gestão, o Planejamento Estratégico Institucional e o Projeto de Desdobramento do Planejamento Estratégico (MPF, 2015).

O modelo do MPF trouxe diretrizes estratégicas mais claras e que foram retratadas no mapa estratégico; a compatibilização das visões políticas e técnicas relativas à gestão institucional; a priorização do investimento de recursos no que for considerado estratégico; a busca da eficiência e eficácia organizacional e disseminação de melhores práticas de gestão (MPF, 2015).

Para que tivesse sucesso e foco no desdobramento do planejamento estratégico, sete papéis institucionais de atuação do MPF foram identificados e perseguidos:

- Alinhamento Organizacional
- Fomentar a cultura por desempenho
- Comunicar a estratégia
- Formalizar a execução da estratégia
- Sinalizar fatores críticos de sucesso
- Fomentar sinergia intergrupos.

Com isso, o SIGE pode trabalhar na visão integrada e gestão participativa, alinhando a estratégia aos processos, tornando a estratégia um trabalho colaborativo e participativo, por meio de agendas de formulação da estratégia e formalizando e atualizando os componentes da ferramenta

estratégica (iniciativas, indicadores, metas entre outros), alinhadas com a Cadeia de valor institucional (macroprocessos, processos e atividades).

Para auxiliar no processo de desdobramento da estratégia, foi instituído um Painel de contribuição na *intranet* do MPF que define com clareza qual é a contribuição de cada unidade para obter sucesso na implementação da estratégia institucional. Contém a especificação de resultados esperados, ações, requisitos de coordenação e de processos envolvidos no alcance da estratégia.

Como parte do projeto de Modernização foi instituído o Escritório de Processos Organizacionais do Ministério Público Federal (EPO/MPF) que está subordinado a coordenação da Assessoria de Modernização e Gestão Estratégica (AMGE). Entre suas principais atribuições estão promover a gestão por processos no âmbito do MPF; definir e manter metodologias, técnicas e ferramentas de apoio às iniciativas de gestão por processos; compartilhar e disseminar conhecimentos relacionados a processos e resultados referentes à gestão de processos.

As iniciativas de processos, projetos, estratégia e desempenho institucional são comunicados através da página do MPF (<http://www.modernizacao.mpf.mp.br/>) e com apoio de um sistema adquirido em 2012 (Sistema *Channel*) é possível o acompanhamento online das iniciativas de cada área, por meio dos indicadores, cronogramas e riscos assinalados. Todos os projetos, painéis de contribuição e mapas estratégicos são monitorados na plataforma e através de Reuniões estratégicas periódicas são informados os resultados de desempenho dos indicadores estratégicos bem como os projetos e processos/iniciativas impactados.

Outra iniciativa mais recente de integração foi desenvolvida pelo Governo de Sergipe. Em 2014, o Governo de Sergipe, através da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), designou à Diretoria Geral de Inovação da Gestão (DGIN) a incumbência de estruturar o Escritório Central de Governança na Administração Pública Estadual – ECG (AROXA *et al*, 2015).

Dentre os objetivos do ECG estão: a promoção da Governança Pública, através do gerenciamento da Estratégia, Processos e Projetos, buscando a redução de custos, atrasos, retrabalhos, desperdícios e serviços de baixa qualidade; a criação e o acompanhamento dos indicadores de desempenho definidos no mapa estratégico, bem como os dos processos mapeados; a integração e otimização dos processos e projetos dos órgãos do Governo do Estado, com foco na melhoria do atendimento ao cidadão (AROXA *et al*, 2015).

Com o intuito de imergir nos processos de secretarias e órgãos de grande porte e/ou com muita demanda e/ou complexidade nas suas atividades, estão sendo criados núcleos de governança

específicos, especializados e exclusivos. Esses núcleos de governança são instâncias vinculadas ao ECG que terão como foco o levantamento de processos (modelagem, análise, proposição de melhorias e redesenho), sendo este integrado à proposta metodológica do ECG da SEPLAG (AROXÁ *et al*, 2015).

Para a implantação de uma cultura inovadora de gestão por processos nos órgãos foi desenvolvido um guia referencial para a padronização das rotinas de trabalho, visualizando as integrações entre sistemas pertinentes com a utilização de BPM, numa abordagem teórica para a prática, trazendo como referência principal o BPM CBOK (*Business Process Management Common BodyofKnowledge*).

Os autores ainda destacam que o SEPLAG entende que o uso de ferramentas de gestão é imprescindível na governança pública e auxilia no controle, através do monitoramento e avaliação dos indicadores de desempenho, a tomada de decisões. Desta forma, acredita que a metodologia adotada pelo ECG, baseada em Estratégia, Processos de Negócio e Projetos de BPM, é assertiva para que se alcance os objetivos que permeiam uma governança pública eficaz, traduzida em entregas que efetivamente garantam à população o acesso aos serviços e produtos com qualidade.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1. Objetivo Geral**

Este trabalho tem como objetivo geral apresentar uma proposta de alinhamento da estratégia aos processos de negócios em um laboratório farmacêutico oficial, tendo como estudo de caso Farmanguinhos.

### **2.2. Objetivos Específicos**

Os objetivos específicos definidos para este trabalho de dissertação são:

- a) Identificar e analisar os documentos e dados relacionados ao planejamento estratégico e gestão por processos (BPM) em Farmanguinhos;
- b) Analisar o atual cenário de planejamento, gestão por processos e avaliação de desempenho institucional, identificando as práticas organizacionais existentes;
- c) Analisar os dados obtidos e propor soluções necessárias para a implantação da proposta.

### 3. RELEVÂNCIA DO TEMA E JUSTIFICATIVA

O tema deste trabalho envolve o alinhamento da estratégia aos processos de negócio para a gestão em Farmanguinhos com a adoção de *Business Process Management* (BPM) e tem como objetivo melhorar o desempenho institucional ofertando melhores serviços e produtos de modo a contribuir com o acesso da população aos medicamentos.

Um dos desafios dos Laboratórios Públicos é gerenciar seus processos de negócios em ambientes instáveis, tendo limitações de natureza orçamentária e administrativa.

Farmanguinhos é um laboratório público vinculado ao Ministério da Saúde e uma unidade estratégica para a FIOCRUZ, atendendo as demandas do SUS e também participando de projetos no exterior. No entanto, além das limitações impostas pelo seu regime jurídico, apresenta uma descontinuidade dos projetos gerada pela mudança da administração e um desalinhamento dos esforços para o desdobramento da estratégia.

Qualquer que seja a visão sobre o dinâmico e complexo processo por onde passa a política pública é clara a preocupação com a implementação da estratégia pois é nesta fase de execução que as metas e objetivos definidos no processo de formulação podem ser alcançados.

Nas últimas décadas, o setor público passou por transformações e deparou-se com a necessidade de melhorar seu desempenho, controlando e monitorando os gastos, com foco na qualidade dos serviços prestados e na eficiência nos processos.

A implantação de um sistema integrado de gestão alinhando o planejamento à estratégia e aos processos da organização tem sido tratado e exposto em vários estudos. O gerenciamento de processos de negócios (BPM) permite as organizações uma melhor visibilidade de suas atividades o que favorece ações de melhoria na qualidade de seus produtos e serviços além de proporcionar o alinhamento com as estratégias organizacionais.

Apesar do número de trabalhos com foco no setor privado ser bem maior em relação ao setor público, a abordagem de gestão por processos no setor público vem ganhando espaço, especialmente através dos programas de prêmios de qualidade e de melhoria de processos através de órgãos dedicados ao aperfeiçoamento de processos (GESPÚBLICA, 2009).

Desse modo, esse estudo pretende contribuir para o aperfeiçoamento da gestão pública com a adoção de práticas de BPM, buscando a integração dos processos institucionais à estratégia.

## **4. METODOLOGIA**

Este capítulo apresenta a metodologia de pesquisa empregada na elaboração da presente dissertação, limitada a proposição de solução para o problema de alinhamento da estratégia de um laboratório público federal aos seus processos de negócios.

### **4.1. Métodos de Pesquisa**

Pode-se classificar a presente pesquisa como exploratória e descritiva quanto aos fins. Classificou-se a pesquisa como Exploratória, porque buscou identificar a aplicação de conceitos teóricos sobre planejamento estratégico e a gestão de processos de negócios, especificamente no setor público. A pesquisa foi classificada como Descritiva, pois se buscou expor as características do desdobramento do planejamento estratégico, em especial aquelas que se referem à execução da estratégia e monitoramento de resultados com foco nos processos de negócios.

Segundo Triviños (1987), os estudos exploratórios permitem ao pesquisador maior interação em torno de determinado problema, pretendendo aumentar sua experiência. O foco essencial do estudo descritivo é a compreensão, com exatidão, de fatos e fenômenos de uma realidade específica, procurando apresentar as características de situações vivenciadas por um indivíduo ou grupo de indivíduos.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, de campo e documental, utilizando-se o estudo de caso como estratégia de pesquisa, de acordo com Yin (2001).

Yin (2001) define estudo de caso como uma investigação empírica sobre um fenômeno específico a partir de seu contexto e ressalta que os limites entre fenômeno e contexto nem sempre são evidentes. Esse método permite ao investigador reter as características significativas de eventos reais, como experiências individuais de vida, processos gerenciais e organizacionais. Foi escolhido o estudo de caso porque foram concentrados esforços na análise de apenas uma organização, na busca por um maior grau de aprofundamento sobre o assunto.

## 4.2. Método de Trabalho

O trabalho foi dividido em seis etapas: delineamento da problemática e elaboração do projeto; pesquisa e revisão bibliográfica; análise dos documentos e informações obtidas; mapeamento do processo de planejamento; discussão dos resultados obtidos; e, conclusão.

A revisão bibliográfica foi realizada em diferentes fontes de bases de dados contendo revistas indexadas, apoio de artigos nacionais e internacionais, guias específicos da área, documentos governamentais, publicações e legislações do setor público. Foram utilizadas as palavras-chave: planejamento estratégico, gestão por processos, BPM, laboratório oficiais, administração pública e *business process management* como consulta nas seguintes bases:

- ✓ SciELO (<http://www.scielo.br/>)
- ✓ Biblioteca de Medicamentos e Fitomedicamentos de Farmanguinhos, situado em <http://biblioteca.far.fiocruz.br/>;
- ✓ Scopus (<http://www.scopus.com/home.url>);
- ✓ Bireme (<http://www.bireme.br/php/index.php>).

Com relação à pesquisa de dados, foi realizada análise de documentos sigilosos e internos não acessíveis ao público em geral (dados referentes ao planejamento da Instituição, a avaliação do desempenho e utilização de BPM). Os documentos pesquisados foram:

- ✓ Relatório do Planejamento Estratégico da Instituição (2011-2014 e 2016-2019);
- ✓ Documentação referente à Gestão de processos de negócios (processos e relatórios de consultorias realizadas no período de 2011 a 2013, guias e manuais de BPM elaborados pela Fiocruz);
- ✓ Documentação referente à Avaliação de Desempenho Institucional (2013 e 2014);
- ✓ Documento de referência da Fiocruz (VI e VII Congresso Interno, 2010 e 2014, respectivamente);
- ✓ Relatório e processos documentados (BBP – *Business Blue Print*) para implantação do SAP: um ERP<sup>6</sup> (prevista implantação para segundo semestre de 2015), que substituirá o sistema de gestão atual.
- ✓ Relatório de Gestão Prêmio Qualidade Rio (2013 e 2014);
- ✓ Relatório de Gestão Fiocruz (2010 a 2014);

---

<sup>6</sup> ERP (*enterprise resource planning*) é um sistema de informação que integra todos os dados e processos de uma organização em um único sistema.

Na última etapa são analisados e discutidos os resultados da etapa anterior, à luz dos conceitos e modelos obtidos na revisão da literatura, derivando em conclusões a respeito da proposta de alinhamento da estratégia aos processos de negócios em um laboratório farmacêutico oficial.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para realizar a análise da situação atual de Farmanguinhos quanto à estratégia, foi necessário analisar o planejamento estratégico de Farmanguinhos: os Planos Quadrienais 2011-2014 e 2016-2019, o desdobramento do plano quadrienal em plano tático (Plano Anual) e a Avaliação de Desempenho Institucional (indicadores de desempenho).

A fim de analisar as iniciativas de gestão por processos na Instituição, foram levantadas as práticas já implementadas de gestão por processos e seus desdobramentos como a construção da Cadeia de Valor Institucional.

### 5.1. O Planejamento Estratégico

A implantação do processo de planejamento como estratégico vem ganhando força nos últimos anos na Fiocruz, uma vez que os esforços realizados na formulação dos instrumentos de planejamento cada vez mais orientam os avanços na superação dos desafios que se apresentam.

Os assuntos estratégicos são discutidos através do Congresso Interno, órgão máximo de representação da comunidade da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). A ele compete deliberar sobre assuntos estratégicos relacionados ao macroprojeto institucional, sobre o regimento interno e propostas de alteração do estatuto, bem como sobre matérias de importância estratégica para os rumos da instituição (FIOCRUZ, 2015).

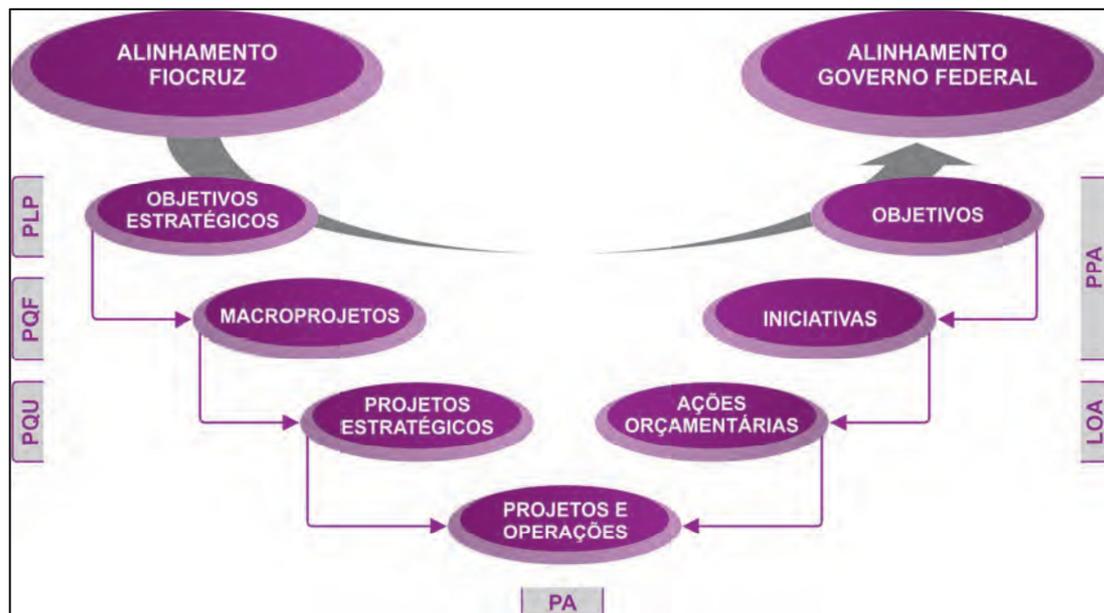
A cada quatro anos, o Congresso Interno se reúne para discutir o Plano de Longo Prazo como mapa estratégico, organizado em eixos estruturantes. A composição do colegiado é através de delegados eleitos pelas unidades, em número proporcional aos de seus servidores.

Observa-se que, a Fiocruz adota um modelo participativo em seu plano de longo prazo o que reflete na maneira de conduzir os planejamentos anual e de médio prazo. Este modelo traz desafios referentes tanto à coordenação interna entre os processos de planejamento das diversas unidades quanto para o alinhamento do processo de planejamento da Fiocruz com os planos governamentais.

O planejamento estratégico da Fiocruz é complementado pelo Plano Quadrienal das Unidades (PQU) e pelo Plano Anual (PA), compreendido como um recorte temporal (curto prazo) de um processo global e contínuo de planejamento. Por outro lado, o alinhamento do planejamento da

Fiocruz ao do planejamento governamental, conforme representado pela figura 7 se dá através do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (FARMANGUINHOS, 2013).

Figura 7 – Fluxo de Alinhamento dos instrumentos de Planejamento da Fiocruz com o do governo federal.



Fonte: Relatório de Gestão (PQ-RIO 2014).

Aliando o esforço coletivo de representantes de todas as unidades da Fiocruz, deu-se início, em fevereiro de 2010, ao processo de Planejamento Estratégico da Fiocruz, para o período de 2011 a 2014 também denominado Plano Quadrienal Fiocruz (PQF), com a abertura do VI Congresso Interno. Na ocasião, foram definidos os norteadores institucionais por 6 eixos temáticos com 58 Objetivos Estratégicos, validados pelos dirigentes e técnicos das diversas áreas, configurando então, o novo quadro de diretrizes estratégicas da instituição (FIOCRUZ, 2014).

Alinhados aos 58 objetivos, o PQF 2011-2014 apresentou 50 Macroprojetos que buscam operacionalizar os Objetivos Estratégicos definidos no Plano de Longo Prazo (PLP), igualmente distribuídos pelos seis Eixos. O planejamento estratégico de médio prazo da Fiocruz é complementado pelo Plano Quadrienal das Unidades (PQU).

Embora não tenha sido adotada uma metodologia padronizada para construção das agendas estratégicas das Unidades da Fiocruz, ficando a critério de cada Unidade a abordagem metodológica

mais adequada à sua realidade, alguns elementos comuns foram definidos como componentes estruturantes dos PQU 2011-2014 (FIOCRUZ, 2014):

- Análise Situacional (forças e fraquezas, oportunidades e ameaças);
- Missão, Valores e Visão;
- Objetivos Estratégicos;
- Projetos Estratégicos;
- Alinhamento temático entre os Projetos Estratégicos das Unidades aos Macroprojetos do PQ Fiocruz.

Não foram definidos Indicadores de Desempenho para o Mapa Estratégico, ficando também a critério das Unidades a pactuação de metas físicas. Essas metas são acompanhadas pela Diretoria de Planejamento estratégico (DIPLAN) através do Plano Anual (PA).

Os objetivos, metas e projetos da Unidade pré-definidos no PQU e as metas físicas e planejamentos anuais são inseridos e gerenciados através do Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), sistema desenvolvido em 2012 pela própria Fiocruz. O SAGE é o principal instrumento de monitoramento dos compromissos da Fiocruz junto ao Governo Federal, por meio do registro das metas pactuadas no Plano Plurianual e também sistema de apoio à elaboração do PA de cada unidade da Fiocruz (FARMANGUINHOS, 2013).

Em março de 2011 teve início o Plano Quadrienal de Farmanguinhos (PQU 2011-2014), alinhado ao Plano de Longo Prazo (PLP) e Plano Quadrienal na Fiocruz (PQF). O PQF tem como objetivo geral o alinhamento dos projetos estratégicos da Unidade aos eixos, macroprojetos e objetivos estratégicos da FIOCRUZ (FARMANGUINHOS, 2011). O modelo adotado por Farmanguinhos foi similar ao da Fiocruz, consistindo em um modelo participativo e ascendente.

Para a elaboração do PQU 2011-2014, nos meses de Julho e Agosto de 2011, o Núcleo de Planejamento de Farmanguinhos realizou a oficina de planejamento estratégico com o apoio da Diretoria de Planejamento Fiocruz (DIPLAN). Nesta oficina, foram discutidos: missão, visão e valores; diretrizes estratégicas, matriz SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças) e definição de projetos estratégicos.

O objetivo geral do PQU foi o alinhamento dos projetos definidos na Oficina aos eixos, macroprojetos e objetivos da Fiocruz. Como na Oficina do PQU, não foram discutidos objetivos

estratégicos de Farmanguinhos, isso dificultou a seleção e priorização de projetos para a Instituição e conseqüentemente a utilização eficiente dos recursos orçamentários para os projetos e ações.

Ao efetuar uma análise do PQU 2011-2014, foi possível identificar uma gama de 37 projetos estratégicos com produtos e metas a serem cumpridos a médio e longo prazo e 28 objetivos estratégicos.

Um dos grandes desafios de uma organização, tal como a Fiocruz, no processo de elaboração e implementação das estratégias é alinhar as ações das unidades organizacionais aos objetivos estratégicos definidos. Sem uma boa definição dos objetivos estratégicos ou se os mesmos não refletem o negócio da Instituição e encontra-se em grande quantidade, não sendo exequível, esse desafio se torna ainda maior porque além da dificuldade das unidades na implementação, não permite que os colaboradores visualizem com clareza de como podem contribuir para a realização das estratégias.

Estas barreiras foram reveladas durante o processo de implementação e acompanhamento do PQU 2011-2014, onde foi evidenciado o numero elevado, além de falta de clareza, dos objetivos estratégicos, não tendo sido efetivo seu desdobramento internamente com impacto principalmente no orçamento (necessidades orçamentárias versus estratégia definida) e cumprimento de metas.

Em agosto de 2014, com a finalidade de construir o Plano Quadrienal Fiocruz do novo período (2015-2018), iniciou-se a discussão para construção do documento base no VII Congresso Interno FIOCRUZ. O trabalho de discussão do Congresso Interno foi finalizado em 2015 tendo como resultado a identificação dos macros objetivos por mapas estratégicos conforme os seis eixos institucionais conforme abaixo descritos:

1. Atenção, Promoção, Vigilância, Geração de Conhecimentos e Formação para o SUS;
2. Ciência e Tecnologia, Saúde e Sociedade;
3. Complexo Produtivo e de Inovação em Saúde;
4. Saúde, Ambiente e Sustentabilidade;
5. Saúde, Estado e Cooperação Internacional.
6. Inovação na Gestão (relacionado à gestão estratégica dos recursos tangíveis e intangíveis que dão sustentação às suas atividades finalísticas).

Dentre os objetivos institucionais apontados no Congresso, foram destacados quatro que corroboram com o objetivo deste estudo (grifo da autora), ou seja:

- Desenvolvimento da cultura de **gestão por resultados e prestação de contas** (sistema integrado de monitoramento, avaliação e aprendizagem institucional);
- **Melhoria da qualidade do gasto** (aperfeiçoamento e gestão de modelo contábil-gerencial para gestão físico-orçamentária);
- Modelagem e **gestão por processos**;
- **Automatização de processos** (ex. implantação de sistema ERP)

Esses objetivos demonstram a importância acerca do *accountability* e gestão por processos na Instituição. Após Congresso Interno, algumas atividades estão sendo desenvolvidas com representantes das Unidades como, por exemplo, a definição de indicadores para acompanhar as metas e objetivos estratégicos institucionais. Até a presente data, esse trabalho ainda não foi concluído e as diversas unidades da Fiocruz aguardam o desfecho do PQF para fazer o alinhamento com as diretrizes e objetivos da Fiocruz e MS. No entanto, algumas unidades já começaram a discutir o PQU, partindo para a elaboração do seu próprio Planejamento Estratégico, alinhadas ao PQF.

Sentindo a necessidade de desenvolver um plano de longo prazo mais aderente, Farmanguinhos tomou a iniciativa de construir seu Plano Quadrienal (PQU 2016-2019), adotando a implementação da estratégia utilizando BSC.

Segundo Kaplan e Norton (1997), o BSC ajuda a Instituição a traduzir os objetivos estratégicos em termos operacionais, como projetos e iniciativas, e comunicá-los a um setor, área ou órgão, de modo a direcionar e alinhar a atuação e aprimorar o desempenho.

Definida a metodologia, iniciou-se a estruturação do trabalho. O primeiro passo foi a realização de uma reunião com os integrantes do Núcleo de Planejamento e Diretoria para definição do grupo participante da discussão e construção do Plano Quadrienal (2016-2019).

Conforme deliberação da Diretoria, os participantes da oficina seriam os 13 integrantes da diretoria (sendo 2 assessores) e deveria acontecer em duas etapas: a primeira com integrantes da Diretoria para discussão e construção do mapa até definição de indicadores e a segunda etapa com coordenadores, chefes de Departamento e membros do Conselho Deliberativo da Unidade para o trabalho de desdobramento da estratégia definida em projetos e iniciativas com metas de curto e médio prazos.

O trabalho da oficina de planejamento compreendeu cinco etapas: Preparação, Atualização dos princípios organizacionais, Análise de cenários, Formulação da estratégia e Mapa Estratégico.

Na fase de Preparação foram coletadas informações através de entrevista com a Diretoria e levantamento dos seguintes documentos:

- Mapa de Negócio, de acordo com informações do último Relatório de Gestão de Farmanguinhos, utilizado para candidatura ao PQ-Rio;
- Formulário para levantamento de informações do ambiente interno e externo;
- Formulário para levantamento das necessidades das partes interessadas respondido pela Vice-diretoria de Gestão Institucional; e,
- Documento elaborado no VII Congresso Interno Fiocruz.

Ainda nesta fase, aconteceram mais duas reuniões presenciais com a Diretoria, tendo sempre como ponto de partida os insumos previamente processados. Nestas reuniões, a Diretoria apresentou as premissas e com base nesse levantamento, buscou-se responder e identificar demandas explícitas e elementos dos valores e cultura que permeiam a organização.

As premissas representam aspectos observados pela principal liderança da instituição, incluindo a forma de atuação e os produtos e serviços assumidos para o negócio e tem como objetivo orientar o Plano Estratégico. Assim foram validadas as seguintes premissas:

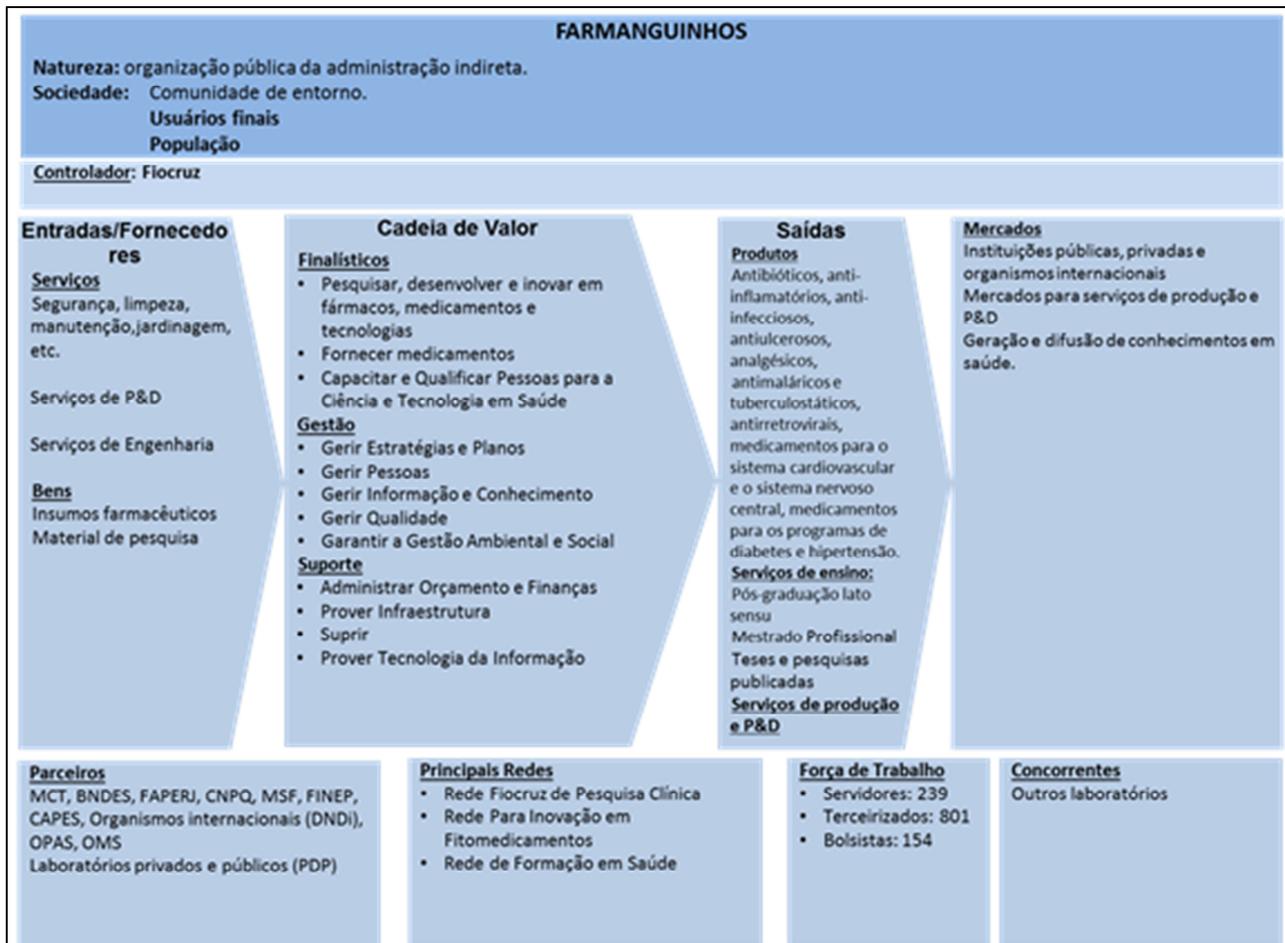
- Discutir o futuro em um cenário de crise;
- Quebrar mitos: o futuro não fica à espera;
- Ter Velocidade para inovar → melhorar P&D&I;
- Ter foco na melhoria sempre;
- Desenvolver e aprimorar o conhecimento para sua aplicação;
- Ter sincronia entre a gestão de pessoas, da rotina e a inovação.

Após a realização desta primeira etapa, foi iniciada a Oficina de Planejamento com o grupo da Diretoria. No primeiro dia da Oficina foram apresentadas as premissas, a atualização e validação da missão e visão da Instituição e o Mapa de Negócio de Farmanguinhos contendo as partes interessadas e a cadeia de valor figura 8.

O Mapa de Negócio tem por objetivo caracterizar o negócio de Farmanguinhos, a fim de que todos estejam alinhados quanto à definição dos principais insumos, macroprocessos, produtos, clientes, mercados e partes interessadas.

O Mapa do Negócio construído reproduz aspectos atuais da organização e não a previsão ou desejo de um modelo de atuação futura.

Figura 8 – Representação do Mapa de Negócio de Farmanguinhos



Fonte: Oficina de Planejamento Estratégico Farmanguinhos 2016-2019.

No segundo dia da Oficina foram analisados os cenários externos e internos com a identificação de forças, ameaças, fraquezas e oportunidades, sendo utilizada a análise da Matriz

SWOT<sup>7</sup> para o trabalho e para essas atividades foram montados dois grupos: um dedicado às correlações com as Forças e outro às Fraquezas, optando-se pelas notas zero (sem relação forte) e um (com relação forte), a fim de se identificar as Áreas Estratégicas, que representam as regiões mais críticas e que devem ser abrangidas pelo planejamento estratégico da unidade.

A tradução das Zonas Estratégicas em Estratégias é um processo simples ligado a capacidade dos decisores em visualizar a melhor postura da organização para as zonas identificadas.

Com base na identificação das zonas estratégicas (zonas mais críticas conforme maior pontuação após o cruzamento de forças, ameaças, fraquezas e oportunidades), foram propostas três estratégias pelos grupos:

- Aumentar o protagonismo nas relações institucionais;
- Estruturar a gestão do portfólio;
- Fortalecer a governança institucional sistematizada.

Após deliberação, o grupo já reunido definiu em consenso que ficariam apenas duas proposições da estratégia para Farmanguinhos: “Aumentar o protagonismo nas relações institucionais” e “Fortalecer a governança institucional sistematizada”.

Como continuação do trabalho, os grupos voltaram a ser divididos em dois para definirem os fatores críticos de sucesso (FCS), representados na figura 9, para cada estratégia definida. Segundo Chiavenato (2003), os fatores críticos de sucesso (FCS) são os elementos condicionantes no alcance dos objetivos da organização e estão ligados diretamente com o sucesso da organização.

---

<sup>7</sup> Análise SWOT é uma ferramenta para análise de cenários e tem como significado: Forças (*Strengths*), Fraquezas (*Weaknesses*), Oportunidades (*Opportunities*) e Ameaças (*Threats*).

**Figura 9 – Representação dos FCS para cada uma das estratégias definidas.**

<p><b>Aumentar o protagonismo nas relações institucionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição de mecanismo de interlocução interinstitucional</li> <li>• Conhecimento sobre mercados e tecnologia</li> <li>• Capacidade de respostas aos desafios institucionais</li> </ul>
<p><b>Fortalecer a governança institucional sistematizada</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestão do Portfólio</li> <li>• Foco em resultado</li> <li>• Cultura organizacional de comprometimento</li> <li>• Monitoramento e prospecção do ambiente externo</li> <li>• Sustentabilidade, implantação da gestão estratégia</li> <li>• Visão por processos</li> <li>• Aprimoramento do modelo de governabilidade</li> </ul>

Fonte: Oficina de Planejamento Estratégico Farmanguinhos 2016-2019.

No terceiro e último dia da Oficina, foram definidos em plenária os objetivos estratégicos alinhados as perspectivas conforme modelo *BSC* adotado: Sociedade, Processos Internos e Recursos.

Os participantes da Oficina foram orientados quanto à importância e significado do objetivo estratégico: resultados que a organização precisa alcançar em prazo determinado, no contexto de seu ambiente, para cumprir sua Missão e alcançar sua Visão, devendo ser mensuráveis ou verificáveis e claros e concisos, além de ser um número reduzido, para evitar dispersão.

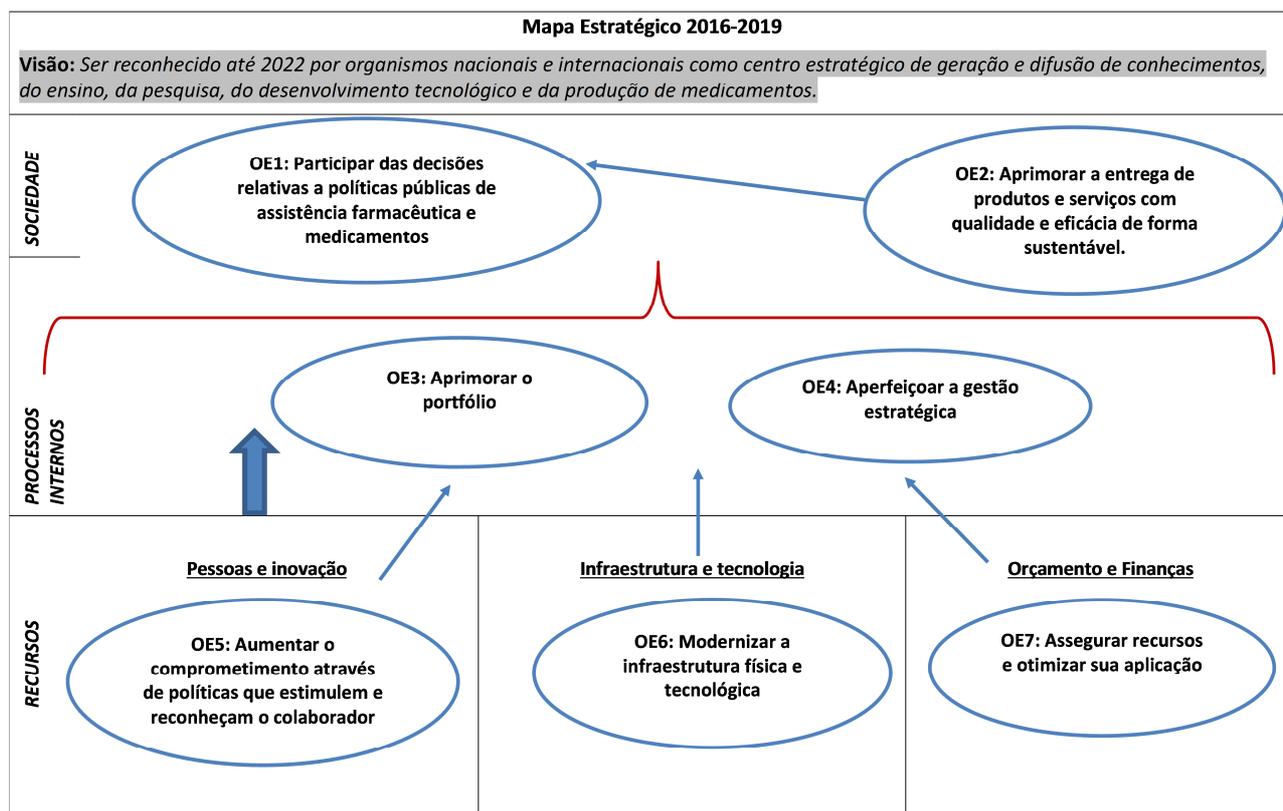
No final do terceiro dia, foi concluído o Mapa estratégico de Farmanguinhos, onde foram definidos 12 objetivos estratégicos. Entretanto, devido ao tempo esgotado da Oficina e ainda a pendência para identificação de todos os Indicadores, houve a necessidade de mais um encontro com a Diretoria, realizado em setembro de 2015.

Neste novo encontro com a Diretoria, o Núcleo de Planejamento apresentou o resultado prévio da Oficina contendo o Mapa de Negócios, Fatores Críticos de Sucesso e o Mapa Estratégico. Esse encontro gerou uma revisão do Mapa estratégico que estabeleceu 7 objetivos estratégicos, os quais se encontram representados na figura 10.

Na primeira perspectiva do Mapa estão sendo indicados os resultados que Farmanguinhos deve alcançar para cumprir sua missão institucional com o objetivo de atingir sua visão de futuro, atendendo às expectativas da Sociedade; na perspectiva dos Processos Internos é definido o modo de operação para implementação da estratégia institucional e na perspectiva de Recursos são representados

os suportes necessários (Pessoas, Infraestrutura e Tecnologia e Orçamento e Finanças) que impulsionam as melhorias dos processos críticos e fortalecem as entregas finais.

**Figura 10 – Representação do Mapa Estratégico de Farmanguinhos**



Fonte: Oficina de Planejamento Estratégico 2016-2019.

Com o mapa estratégico finalmente estabelecido, passou-se para o próximo passo: determinar indicadores e metas. Foram então apresentados os documentos base da Oficina e a ficha do Indicador que consistiam de uma especificação completa e detalhada com a definição ou o significado do indicador, fórmula de cálculo, unidade de medida, fontes de dados, periodicidade e desdobramento. Foi dada uma ênfase especial à definição de indicadores estratégicos.

Para cada objetivo foi definido, pelo menos, um indicador de desempenho, resultando em um total de 26 indicadores. Entretanto, a etapa de construção e validação dos Indicadores foi dividida em duas: uma de entrevista e apuração das informações com as Vices-diretorias responsáveis e a segunda de definição de metas dos indicadores.

Os Indicadores são fundamentais para o acompanhamento do sucesso de cada objetivo estratégico, objetivando realimentar os tomadores de decisão para que efetuem correções e ajustes, visando assegurar que os resultados satisfaçam os objetivos e metas estabelecidos no Plano.

A mensuração converge o foco para o futuro, pois os indicadores escolhidos pela Diretoria devem comunicar a toda organização o que é importante. A mensuração deve integrar-se no sistema gerencial e os projetos e iniciativas devem ser alinhados para este objetivo. O scorecard estratégico, segundo Kaplan (2000), substitui o orçamento como centro dos processos gerenciais. Com efeito, o *balanced scorecard* se transforma no sistema operacional de um novo processo gerencial estratégico.

O Núcleo de Planejamento de Farmanguinhos, setor responsável pela elaboração e acompanhamento do Planejamento Estratégico, estima que a etapa dos Indicadores Estratégicos deva estar concluída até Outubro de 2015, de modo a dar início à 2ª etapa do Planejamento Estratégico: desdobramentos do Mapa com a identificação das Iniciativas e Projetos estratégicos e metas de curto e médio prazo.

## **5.2. O processo de Avaliação do Desempenho Institucional**

### **5.2.1. Orientações de avaliação para as instituições públicas**

As instituições públicas, a exemplo das grandes empresas privadas, estão cada vez mais empregando técnicas de avaliação de desempenho através de indicadores de modo a garantir a análise de resultados dos projetos e processos, bem como o monitoramento e a correção de eventuais desvios. A transparência exigida nos dias de hoje com vistas à prestação de contas, utilização correta de recursos, eficácia e eficiência incentivam a adoção de instrumentos que viabilizem essas informações.

No âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, foi instituído em 2010 o Decreto nº. 7.133 que regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho para servidores públicos federais.

O Decreto nº. 7.133/2010 regulamenta os critérios e procedimentos gerais para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e que constitui a base de cálculo para pagamento, no âmbito da Fiocruz, da Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e

Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública - GDACTSP e Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência e Tecnologia - GDACT, dos 100 pontos que compõem a Avaliação de Desempenho por Atividade de Ciência e Tecnologia (GDACTSP), 80 pontos são referentes à avaliação institucional e 20 pontos são referentes ao desempenho individual.

Como determina o referido Decreto, as metas globais referentes à avaliação de desempenho institucional devem ser fixadas anualmente, em ato do dirigente máximo do órgão ou entidade de lotação ou do Ministro de Estado ao qual o órgão ou entidade esteja vinculado, podendo ser revistas, a qualquer tempo, na hipótese de superveniência de fatores que influenciem significativa e diretamente a sua consecução, desde que o órgão ou entidade não tenha dado causa a tais fatores.

As metas globais estabelecidas pelas entidades da administração indireta deverão ser compatíveis com as diretrizes, políticas e metas governamentais dos órgãos da administração direta aos quais estão vinculadas.

As metas intermediárias deverão ser elaboradas em consonância com as metas globais, podendo ser segmentadas, segundo critérios geográficos, de hierarquia organizacional ou de natureza de atividade. Essas metas devem ser mensuráveis, utilizando-se como parâmetros indicadores que visem a medir a qualidade dos serviços relacionados à atividade finalística do respectivo órgão ou entidade de lotação, levando-se em conta, no momento de sua fixação, os índices alcançados nos anos anteriores.

### **5.2.2. Avaliação de desempenho de Farmanguinhos**

Farmanguinhos, por ser uma unidade da Fundação Oswaldo Cruz, deve responder compulsoriamente à avaliação do seu desempenho, demonstrando anualmente na avaliação final o alcance das metas estabelecidas, conforme orientações da administração pública.

As iniciativas de avaliação de desempenho em Farmanguinhos iniciaram-se em 2011, com a primeira fase da Avaliação de Desempenho Institucional (ADI), voltada naquele momento, para atender apenas uma obrigação legal.

Na avaliação de 2013, dois dos sete indicadores estabelecidos não foram alcançados, gerando uma perda de pontos da GDACT e conseqüentemente redução salarial para os 230 servidores lotados na Instituição. Os indicadores com metas não alcançadas foram:

- Evolução do número de unidades farmacêuticas produzidas (meta era aumentar em 30% o resultado comparado ao ano anterior). Justificativa: reorientação da fábrica para medicamento com maior valor agregado (FIOCRUZ, 2013)
- Percentual de egressos dos cursos de pós-graduação (meta era 80% de egressos por curso): problema em um curso de ensino à distância (EAD) da pós-graduação *lato sensu* impactou no resultado dos outros cursos de pós-graduação da Instituição.

Devido ao desgaste gerado por parte dos servidores com o resultado da avaliação institucional e a necessidade de maior controle e acompanhamento dos Indicadores, o Núcleo de Planejamento em 2014 tomou a iniciativa de monitorar e controlar o desempenho institucional de Farmanguinhos de modo a evitar novas surpresas em futuras avaliações.

Após a abertura do Ciclo de Avaliação de 2014 pela Diretoria de Planejamento estratégico da Fiocruz (DIPLAN), o Núcleo de Planejamento de Farmanguinhos se reuniu com a Diretoria para a discussão e escolha dos indicadores institucionais para compor a avaliação de desempenho (ADI).

Após três rodadas de reunião com a Diretoria, em abril de 2014, foram definidos sete indicadores para Farmanguinhos, de acordo com os macroprocessos finalísticos e de apoio da Unidade, com suas respectivas metas.

Os indicadores institucionais de Farmanguinhos foram informados à DIPLAN e comunicados aos colaboradores da Unidade através de diversas mídias (e-mail, intranet e mural). Como as avaliações propostas pela DIPLAN são quadrimestrais, o Núcleo de Planejamento organizou o processo de monitoramento dos resultados junto às áreas responsáveis pelos Indicadores com utilização de ficha padronizada (figura 11) de indicadores e reuniões sistemáticas de avaliação de desempenho, tendo sido proposta abertura de plano de ação, quando necessário. Os dados para o levantamento dos indicadores foram coletados através do Sistema de Apoio à Gestão Estratégica (SAGE), sistema utilizado por todas as Unidades da Fiocruz, e também junto às áreas responsáveis por meio de planilhas e relatórios.

Com a avaliação sistemática implementada, foram realizadas reuniões de acompanhamento com as Vices diretorias responsáveis pelos Indicadores (Produção, Qualidade, Desenvolvimento Tecnológico, Pesquisa, Gestão do Trabalho e Gestão Institucional) ao longo de 2014.

Figura 11 – Modelo da Ficha do Indicador

farmanguinhos Instituto de Saúde - Fundação Fiocruz		Ficha de Detalhamento de Indicadores										
<b>POSICIONAMENTO NO MAPA ESTRATÉGICO:</b>												
NOME DO INDICADOR:											Nº INDICADOR:	
OBJETIVO ASSOCIADO:												
PERSPECTIVA:												
DESCRIÇÃO DO OBJETIVO:												
<b>INFORMAÇÕES GERAIS:</b>												
FINALIDADE DO INDICADOR:												
NOVO OU EXISTENTE												
FÓRMULA DE CÁLCULO:						UNIDADE DE MEDIDA:						
PERIODICIDADE:						BENCHMARK						
TENDÊNCIA						TIPO DE INDICADOR:						
<b>DISPONIBILIZAÇÃO:</b>												
DISPONIBILIDADE INDICADOR:						DATA DA ÚLTIMA MEDIÇÃO:						
FONTE DE DADOS:						RESPONSÁVEL PELO INDICADOR:						
<b>METAS:</b>												
<b>HISTÓRICO DOS RESULTADOS:</b>						<b>METAS DE LONGO PRAZO:</b>						
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014	2015					
<b>HISTÓRICO DOS RESULTADOS REFERENCIAL COMPARATIVO:</b>												
Justificativa para não atingimento da meta:						Plano de Ação (se aplicável ou em caso de não atingimento da meta): inserir nº do Plano						
						Possui árvore de causa e efeito: S/N						
<b>COLETA PERIÓDICA</b>												
janeiro/2014	fevereiro/2014	março/2014	abril/2014	maio/2014	junho/2014	julho/2014	agosto/2014	setembro/2014	outubro/2014	novembro/2014	dezembro/2014	

Fonte: Intranet de Farmanguinhos (acesso em 26/04/2015).

Cada indicador teve uma ficha correspondente preenchida pelo Núcleo de Planejamento com informações geradas pelas áreas responsáveis, contendo fórmula de cálculo, finalidade, periodicidade, *benchmark*, entre outras informações relevantes, buscando assim, a transparência e a padronização das informações coletadas.

Além da divulgação para Fiocruz através da DIPLAN, Farmanguinhos começou a comunicar os resultados apurados e disponibilizar na intranet da Unidade em um espaço dedicado para esse fim (figura 12). Todos os funcionários, servidores ou não, tem acesso ao espaço com visualização da cesta de indicadores com as metas e responsáveis, plano de ação e resultado por período.

Figura 12 – Espaço dedicado a ADI na intranet Farmanguinhos.



Fonte: Intranet de Farmanguinhos (acesso em 11/05/2015)

Farmanguinhos conseguiu atingir a meta de todos indicadores da ADI 2014, superando a meta em seis deles (tabela 3). O resultado de todas as unidades da Fiocruz foi divulgado através da Portaria da Presidência nº 252/2015 e Farmanguinhos foi uma das unidades que conseguiu atingir 100% do resultado.

Para o ano de 2015, após reunião com a Diretoria, a Unidade decidiu manter os mesmos indicadores e metas de 2014. Na avaliação do primeiro quadrimestre de 2015 realizada pelo Planejamento, apenas três indicadores tiveram resultado parcial apresentado (Profissionais capacitados, Atendimento as demandas de Antirretrovirais e Execução orçamentária). O Núcleo de Planejamento pretende continuar com o monitoramento do resultado, apurando o desempenho e propondo planos de ação, em conjunto com as áreas, para alcançar a meta pactuada.

Quadro 3 – Resultado da Avaliação de Desempenho Institucional (ADI) - 2014

Nome do Indicador	Fórmula	Meta 2014	Medida	Valor Apurado (2011)	Valor Apurado (2012)	Valor Apurado (2013)	Valor Apurado (2014)
Novos produtos e produtos redeseñovidos submetidos a registro	Número de produtos novos, sejam de absorção de tecnologia ou desenvolvimento, submetidos a registro.	5	Unidade	Não Apurado	Não Apurado	5	7
Índice Geral de publicação científica	(Total de pesquisas publicadas em revistas científicas, sítios, livros e capítulos de livros no período / total de publicações de pesquisas em revistas, livros e capítulos de livros programados no período) x 100%	90,00%	%	Não Apurado	73,08%	92,98%	109,26%
Percentual de Egressos no ano (cursos presenciais e regulares)	(Quantidade ocorrida de egressos nos cursos regulares presenciais no ano / Quantidade prevista de egressos dos cursos presenciais regulares no ano)x100%	80,00%	%	84,00%	103,03%	67,67%	96,97%
Atendimento à demanda de Antirretrovirais do Programa Aids/MS	(Total de Ufs de antirretrovirais fornecidas dentro do Programa de AIDS no ano / total de UFs de antirretrovirais pactuadas no programa AIDS/MS no ano) x 100%	95,00%	%	53,37%	141,12%	93,31%	100,48%
Tempo do Ciclo Produtivo de Antirretrovirais	(Tempo médio em dias entre a emissão de ficha técnica até entrega de produto aprovado no almoxarifado para os produtos antirretrovirais produzidos no ano)	22	Dias	Não Apurado	Não Apurado	22	22
Percentual de Profissionais Capacitados	(Número de trabalhadores que realizaram ao menos uma atividade de capacitação/total de trabalhadores de Farmanguinhos) x100%	60,00%	%	69,00%	74,00%	81,30%	88,34%
Índice de Execução Orçamentária	(Despesas empenhadas/Dotação atualizada) X 100%	95,00%	%	99,65%	98,97%	96,44%	97,94%

Fonte: Relatórios de Gestão Fiocruz (2011 a 2014)

Neste cenário, três fatores foram fundamentais para a viabilidade da primeira etapa do projeto de implementação da Avaliação Institucional: comunicação de forma a garantir o alinhamento, responsabilização com identificação das áreas responsáveis e melhoria do monitoramento com avaliação periódica e proposição de plano de ação.

Entretanto, apenas os Indicadores relativos a ADI (Decreto para Servidores Públicos) são medidos e comunicados. Não existe um modelo implementado de monitoramento, avaliação e

comunicação dos resultados institucionais, de forma a refletir o plano estratégico com entrada de indicadores estratégicos e ciclo de aprendizado.

Os Indicadores escolhidos na ADI não refletem na sua totalidade a estratégia da Instituição conforme descrito no Plano Quadrienal. Como há preocupação estritamente orçamentária, o acompanhamento é realizado no Plano Anual através da execução do orçamento e cumprimento das metas físicas.

### **5.3. A Gestão por Processos**

As limitações apresentadas pelos modelos de gestão tradicionais, baseados na especialização e na divisão funcional do trabalho, em relação à capacidade de adaptação às mudanças no ambiente e aos requisitos de integração e de coordenação das atividades, evidenciaram a necessidade das organizações em conceber, modelar e implementar processos de negócio de acordo com a proposição de valor estabelecida em sua estratégia.

A metodologia de gestão por processos na Fiocruz teve início em 2010 de forma alinhada às diretrizes de Gestão por Processos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e as teorias e práticas contemporâneas. Foi desenvolvido um Guia de Gestão por Processo que orienta as unidades da Fundação na implementação dessa prática.

Segundo o Guia de Gestão (2014), a gestão por processos é uma “importante ferramenta gerencial, um instrumento capaz de aproximar as diretrizes estratégicas do cotidiano das pessoas no desenvolvimento do trabalho”. O Guia orienta as fases de implementação e aponta para o alinhamento dos macroprocessos institucionais às estratégias descritas no Plano de Longo prazo (PLP), Plano Quadrienal (PQ), assim como as estratégias governamentais e os fundamentos do Modelo de Excelência na Gestão Pública (MEGP).

A Fiocruz, assim como a maioria das organizações atuais, percebeu que para manter a competitividade e se desenvolver na economia global, deve mapear e gerir os seus processos de negócio de forma contínua e incremental, buscando uma melhoria continuada.

Portanto, as unidades da Fiocruz vêm sendo estimuladas a adotarem o modelo de Gestão por Processo nas atividades primárias e secundárias. O macroprocesso *Gerir Estratégia e Planos*, também podendo ser descrito como “Planejamento Estratégico e Tático”, foi mapeado em 2014 pela

Fiocruz com apoio dos gestores de planejamento de algumas unidades, dentre elas Farmanguinhos, possibilitando a identificação dos processos, usuários e interfaces desse macroprocesso. Um dos objetivos desse mapeamento foi identificar gargalos e falhas no processo de planejamento das Unidades.

Farmanguinhos possui iniciativas em gestão de processos desde 2005 com o trabalho iniciado pela Coordenação dos Programas de Pós-graduação em Engenharia (COPPE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O foco do trabalho foi a identificação dos macroprocessos, detalhamento dos processos e formulação de indicadores, sendo gerada uma base de processos mapeados na notação EPC<sup>8</sup> com utilização do ARIS<sup>9</sup>.

Depois de ter sido elaborado o macroprocesso de Farmanguinhos, foi definida uma agenda de levantamento dos processos de cada área através de entrevistas com os funcionários. Foram levantados 289 processos e identificados os problemas relacionados aos processos, tendo sido gerado um banco de dados em Access, software da Microsoft Office, possibilitando a extração de relatórios segundo as tipologias de processos e categorias de problemas.

Dentre os problemas apontados pelo trabalho da Consultoria na área de suprimentos, produção e qualidade podem ser mencionadas:

- Morosidade na atividade de Compras;
- Especificações e justificativas erradas realizadas pelos requisitantes de compras;
- Falha no cadastro de materiais e na gestão de estoques;
- Falha no cumprimento do cronograma de produção;
- Manutenção corretiva apenas;
- Discrepância entre os tempos de controle programados pela Qualidade e os tempos reais;
- Dificuldade na gestão de filas no controle de qualidade.

Poucas ações propostas para a solução dos problemas apontados pela consultoria foram adequadamente desenvolvidas por Farmanguinhos, por falta de continuidade e priorização do trabalho de melhoria.

---

<sup>8</sup> Definida literalmente por Cadeia de Processos Orientada por Eventos, o EPC (*Event-driven Process Chain*) é utilizado pelas empresas para modelagem, análise e redesenho de processos de negócios.

<sup>9</sup> Sigla para *Architecture of Integrated Information Systems* e foi desenvolvida por Scheer na Alemanha entre 1992 até 1994, sendo um framework de modelagem que enfatiza os aspectos de engenharia de software e organizacionais da empresa.

Em 2011, Farmanguinhos iniciou um novo projeto com a COPPE-UFRJ, porém com outra equipe de professores onde foram discutidos o método de processos, indicadores de desempenho dos processos e apoio à aquisição de um novo Sistema Integrado de Gestão (*Enterprise Resource Planning* - ERP).

O trabalho foi iniciado com a participação de colaboradores formando grupos de trabalho (GT) para discutir os processos de Farmanguinhos, porém a base elaborada no contrato anterior que contemplava a lista de problemas e sugestões de solução não foi considerada. Foram realizadas novas entrevistas e mapeamento de processos usando o ARIS, sendo gerada uma nova base de processos e subprocessos redesenhados.

Os processos de negócios na gestão estratégica devem desempenhar papel fundamental de instrumento para a implementação da estratégia pretendida, onde os processos redesenhados devem se alinhar às necessidades apontadas no plano estratégico.

Entretanto, esse alinhamento não foi possível porque os processos foram redesenhados sem um alinhamento com a cadeia de valor e mapa de negócios institucional, com foco apenas em melhorias locais de alguns processos operacionais, não possibilitando a ampliação da “janela” estratégica que permitiria nortear o desempenho institucional.

Diferente do primeiro projeto, o trabalho do segundo período da COPPE-UFRJ trouxe a visão de processos de negócios para Farmanguinhos e indicou a implementação de um Escritório de Processos de Negócios (EPN) para suportar a metodologia e a base de processos mapeados. O Escritório de Processos de Negócios (EPN) foi criado em 2013 como uma instância vinculada ao Núcleo de Planejamento e subordinada à Vice-Diretoria de Gestão Institucional (VDGI).

O objetivo do EPN é transformar Farmanguinhos em uma instituição orientada por processos, de forma compartilhada com os colaboradores. Essa iniciativa visa romper com a lógica departamental de processos e avançar para uma visão ponta a ponta, considerando o foco do cliente e suas necessidades. Neste sentido, 169 colaboradores foram capacitados para a visão por processos ao longo de 2013 e 2014. Dando continuidade ao trabalho de capacitação e formação de facilitadores em processos, em 2015, o EPN apoiou a implantação do SAP com o redesenho de alguns processos de negócios (Planejamento, Orçamento, Vendas, etc.) e capacitou usuários-chave de Recursos Humanos, Segurança e Meio Ambiente, orientando quanto à metodologia BPMN e o *software* Bizagi.

As atividades do EPN ainda são pontuais, atendendo as demandas internas dos colaboradores como o próprio Núcleo de Planejamento que teve seu processo mapeado para discussão

quanto às novas atividades após a implementação do SAP e da Logística que solicitou o redesenho do processo após o modelo da logística empresarial. Em 2015, o EPN deu início ao projeto de alinhamento da estratégia aos processos e realizou oficina para a construção da cadeia de valor de Farmanguinhos que subsidiou a discussão no novo mapa e plano estratégico.

### **5.3.1. A Cadeia de Valor Institucional**

Para uma abordagem por processos em uma organização, é importante entender como se estrutura sua Cadeia de Valor. A partir da Cadeia de Valor, composta pelos macroprocessos da organização (finalísticos, de suporte e gestão), é possível desdobrar seu funcionamento em processos e subprocessos, possibilitando o alinhamento entre a estratégia e as atividades efetivamente realizadas.

Farmanguinhos, sob a coordenação do Escritório de Processos de Negócios, deu início a elaboração da cadeia de valor nos meses de março e abril de 2015 através de quatro oficinas, com o representante de cada área da Instituição que formaram grupos de trabalho (GT). O objetivo do trabalho era a construção coletiva da Cadeia gerando o debate acerca de todos os processos que são realizados internamente na instituição, entendendo a inter-relação dos processos, identificando os processos críticos e os quais deveriam ser priorizados pela Alta Administração.

O trabalho foi conduzido pelo Escritório de Processos de Farmanguinhos (EPN), responsável pelas ações de gestão de processos de negócios (BPM) na Instituição que deu início a oficina com uma explicação geral sobre significado de Cadeia de Valor, exemplos de cadeias de outras instituições públicas e a hierarquia de processos com definições e classificações.

Os GT identificaram os macroprocessos finalísticos, por meio dos quais se entrega valor à sociedade, e os de gestão e de suporte, tendo como base os referenciais teóricos e o mapa de macroprocessos da Fiocruz (tabela 4), que abrange atividades semelhantes às de Farmanguinhos. Logo após, definiram os objetivos de cada macroprocesso para então identificar os processos, suas entradas, saídas e clientes (FARMANGUINHOS, 2015).

Esse trabalho fomentou a discussão a respeito da missão institucional e levantou a necessidade de discussão e atualização da missão e visão de Farmanguinhos na oficina de Planejamento Estratégico.

Quadro 4 – Macroprocessos da Fiocruz

Classificação	Macroprocesso
<b>Gestão</b>	Gerir Estratégias e Planos
	Gerir pessoas
	Gerir qualidade
	Gerir comunicação
	Gerir Informação e conhecimento
	Gerir infraestrutura
	Gerir prestação de contas
	Gerir inovação
<b>Suporte</b>	Administrar orçamento e finanças
	Prover recursos humanos
	Prover qualidade de produto e serviço
	Suprir
	Prover tecnologia da Informação e Comunicação
	Prover Infraestrutura
	Fornecer animais de laboratório
<b>Finalístico</b>	Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico
	Produção de Insumos para a Saúde
	Educação e Formação em Saúde
	Atenção de Referência em Saúde
	Serviços Laboratoriais de Referência em Saúde
	Informação e Comunicação em Saúde
	Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural da Saúde
	Manutenção das Coleções Biológicas da Saúde
	Análise da Qualidade de Produtos e Insumos de Saúde

Fonte: Guia de Gestão de Processos da Fiocruz (2013)

O objetivo dessa avaliação preliminar foi amadurecer a lógica adotada para elaboração da Cadeia de Valor, obtendo impressões e opiniões dos participantes com relação ao material. Foram discutidos quais macroprocessos da Fiocruz se refletiam em Farmanguinhos e também foram sugeridos outros que representavam a missão organizacional.

As organizações costumam ter uma visão fragmentada de si mesma, olhando para os limites funcionais estabelecidos no seu organograma. Isso pode ser observado desde a primeira oficina da Cadeia de Valor em Farmanguinhos: os participantes tiveram dificuldade em visualizar o

funcionamento da organização da forma proposta e tendiam a buscar as “caixas” funcionais, presentes no organograma.

No intervalo de cada oficina (período de quinze dias) os participantes discutiam a proposta com seus grupos de trabalho (GT), bem como enviavam suas considerações e sugestões sobre o material apresentado. Nas oficinas as sugestões eram apresentadas e avaliadas pelos participantes e consideradas após ajustes e/ou aprovação do grupo.

Com a proposta mais madura, foi realizada a terceira oficina para avaliação e validação dos macroprocessos de Farmanguinhos (finalísticos, de gestão e de suporte), seus objetivos e processos; com entradas, saídas e clientes.

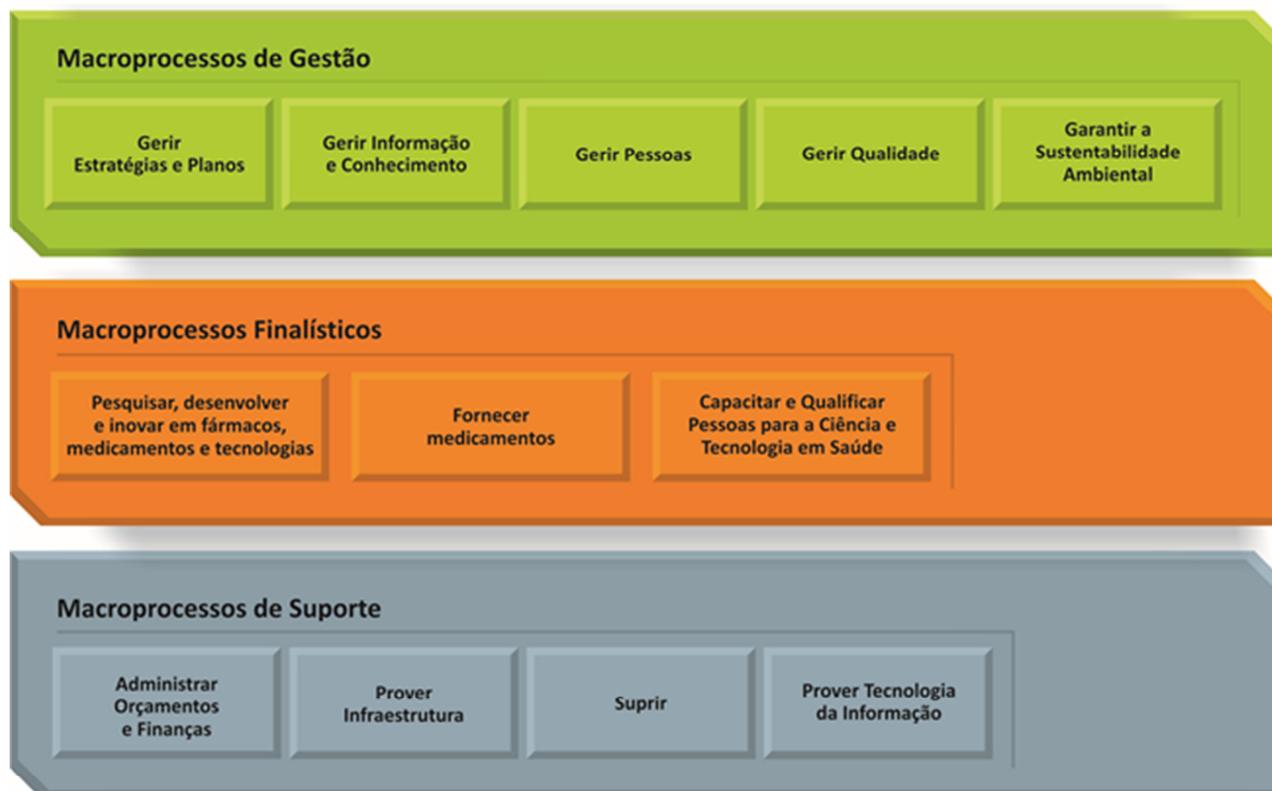
A partir da reunião de validação final, outros ajustes foram possíveis, chegando-se à proposta final da Cadeia de Valor para apresentação à Diretoria. A cadeia de valor proposta (figura 13) contemplou 12 macroprocessos institucionais, sendo três finalísticos, cinco de gestão e quatro de suporte e seus subprocessos, com entradas, saídas e clientes identificados.

Como resultado complementar das oficinas, os 12 macroprocessos institucionais foram desdobrados em 32 processos sendo: 06 finalísticos, 18 de gestão e 08 de suporte, com as respectivas entradas (insumos), saídas (produtos/serviços) e clientes.

Devido à ausência da visão por processos por parte dos participantes, não foi possível discutir a priorização dos processos e a identificação de indicadores de desempenho. Essas atividades juntamente com o desdobramento da Cadeia de Valor serão definidas posteriormente.

Para que a discussão da Cadeia continue contribuindo efetivamente para o conhecimento organizacional e possa subsidiar outras iniciativas como planejamento, gestão e melhoria de processos é necessário continuar o trabalho de construção coletiva para que seja construída uma visão sistêmica e integrada, permitindo um melhor entendimento sobre as relações de causas e efeitos e inter-relacionamentos entre os processos, e a possibilitando a identificação de gargalos, pontos de melhorias e valor agregados nos processos.

Figura 13 – Cadeia de Valor de Farmanguinhos



Fonte: Cadeia de Valor Farmanguinhos, 2015.

#### 5.4. Implantação do novo ERP

No período de 2011 a 2013 foi desenvolvido o projeto denominado “Aperfeiçoamento do Modelo de Gestão de Farmanguinhos: Estratégia, Tecnologia da Informação, Processos de Negócio, Produção, Qualidade, Indicadores de Desempenho e Capacitação de Pessoal” com a COPPE/UFRJ.

Uma das linhas do projeto se referia à Tecnologia da Informação cujo objetivo era apoiar a aquisição de um Sistema Integrado de Informação e Gestão para Farmanguinhos por meio de um *Enterprise Resource Planning* (ERP).

Nesta linha de trabalho foram realizados levantamentos de requisitos funcionais necessários ao novo Sistema Integrado de Gestão, consulta aos fornecedores de sistemas integrados de gestão e visita a laboratórios farmacêuticos. Entretanto, não foram mapeados os macroprocessos institucionais

nem foi adotada a gestão por processos ou visão *end-to-end*, o que possibilitaria acompanhar o processo ao longo de todas as áreas funcionais.

O pregão eletrônico foi realizado em 2013, sendo que os requisitos constantes do edital foram elaborados pela consultoria COPPE/UFRJ e a empresa vencedora foi o SAP®, líder global do mercado de ERP<sup>10</sup>.

Para que pudessem ser atendidos os requisitos previstos no edital, o projeto de implantação do sistema teve início em maio 2014, e essa devendo ser finalizada em 24 meses. Para uma adequada operacionalização o projeto foi dividido em duas fases designadas “ondas” (figura 14): A Onda 1 contempla o núcleo estratégico-produtivo-financeiro de Farmanguinhos (módulos: FM, MM, PS, FI, PM, SRM, PPS, PP, CO, GRC, SD, BPC, SSM, QM) e a Onda 2, os recurso humanos, núcleo de saúde, segurança e meio ambiente (HCM e EH&S).

As áreas de Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico, Inovação e Ensino (macroprocessos finalísticos de Farmanguinhos conforme Cadeia de Valor Institucional) são usuárias-finais do sistema ERP, portanto, receberão treinamento para operacionalizar o sistema nos quesitos planejamento, compras, almoxarifado, qualidade etc.

**Figura 14 – Módulos e áreas por Onda**

	Área de Negócios / Processos	Módulos SAP Abrangidos
<b>Onda 1 (962 requisitos)</b>	Almoxarifado Compras Financeiro Manutenção Planejamento Estratégico Orçamentário Planejamento e Controle da Produção Produção Qualidade Distribuição	FI, FM, CO, MM, PP, SD, QM, PM, PS, DMS, WM, BPC e SRM
<b>Onda 2 (193 requisitos)</b>	Recursos Humanos Saúde, Segurança e Meio Ambiente	HCM (PA, OM, E-Recr, TEM) e EH&S

A estratégia de implementação do SAP em Farmanguinhos encontra-se baseada na metodologia *Accelerated SAP* (ASAP) e conta com o apoio da Gestão de Mudança Organizacional

<sup>10</sup> Segundo dados do Portal ERP referente a 2014 ([www.portalerp.com](http://www.portalerp.com)), o SAP detém mais de 24% do mercado mundial e a ORACLE mantem a segunda posição com 12%.

(GMO). O GMO atua na preparação do ambiente organizacional e na sensibilização dos colaboradores para a mudança proposta, tendo como foco trabalhar a comunicação sobre o projeto, a mobilização das partes interessadas, o mapeamento de impactos e o treinamento dos usuários do sistema. A equipe de GMO é composta por duas consultoras da empresa implementadora do SAP e três colaboradores de Farmanguinhos oriundos das áreas de Comunicação, Recursos Humanos e Planejamento.

O projeto de implantação do SAP engloba todas as áreas funcionais de Farmanguinhos e por ser uma ferramenta que permite a integração entre as diversas áreas, alguns dos benefícios propostos é a redução do tempo dos processos, a eliminação dos gargalos, o retrabalho, a agilidade nas solicitações e no tempo de entrega, a transparência das informações, etc.

No primeiro semestre de 2014, foram iniciadas as discussões a respeito dos processos de negócios da “1ª Onda”, através de reuniões entre os consultores SAP e usuários-chave de Farmanguinhos para elaboração dos BBP (*Business Blue Print*), documento que contém todo o detalhamento de um processo de negócio, descrevendo a situação atual, a situação futura, os impactos e os desenvolvimentos identificados na análise do processo, para servir de base de configuração e definição do sistema.

No caso do Planejamento, as reuniões e a apresentação do modelo SAP no que concerne ao planejamento estratégico e planejamento orçamentário, impactaram em uma mudança do modelo do processo atual de Farmanguinhos. Após reuniões com os usuários-chave (áreas de Planejamento e Custos) e Vice-diretoria, foi definida a adoção do modelo de Orçamento Empresarial em Farmanguinhos, modelo de gestão com uma nova visão de planejamento e controle gerencial, diferente do modelo estritamente orçamentário-financeiro utilizado pela Unidade. Algumas mudanças propostas pelo modelo:

- Projeções de DRE (Demonstrativo de Resultado do Exercício), Balanço Patrimonial e Fluxo de caixa;
- Cálculo de indicadores financeiros e operacionais;
- Revisões periódicas do orçamento com análise de desvios e causas;
- Maior capacidade de controle dos gastos com o objetivo de fazer um uso mais racional dos recursos disponíveis.

Além da proposição do modelo de Orçamento Empresarial, também foi apresentada no desenho de solução, a integração do orçamento à estratégia através dos módulos BPC e SSM, planejamento orçamentário e planejamento estratégico, respectivamente.

O módulo SSM (*Sap Strategy Management*), referente ao planejamento estratégico, traz como principais mudanças: a tradução da estratégia em elementos gerenciáveis que permitam à organização monitorar sistematicamente a execução, maior envolvimento das áreas participantes da execução e suporte ao planejamento estratégico e informações consolidadas e sistematizadas que poderão servir de guia para as ações organizacionais. O módulo de SSM contemplará o mapa estratégico de Farmanguinhos com objetivos e metas, indicadores e iniciativas com os responsáveis.

### **5.5. Proposta de alinhamento da estratégia aos processos**

A análise dos cenários atuais de Farmanguinhos quanto ao planejamento, gestão por processos e avaliação de desempenho permite o destaque de alguns pontos, tais como: a falta de clareza nos objetivos estratégicos do último PQU (2011-2014), sem desdobramento efetivo da estratégia e foco estritamente no plano anual, visão dos processos de forma departamentalizada e foco em melhorias pontuais sem impacto na estratégia e ausência de acompanhamento efetivo dos indicadores estratégicos e metas definidas no PQU.

Além disso, a missão, visão, valores, metas e objetivos devem estar difundidos na organização, bem como já definidos e tendo origem na estratégia da empresa. Outro aspecto importante a ser considerado é a utilização de um sistema de medição de desempenho que quantifique os objetivos e metas e que seja capaz de refletir a estratégia.

Mintzberg (2000) define "estratégia como uma forma de pensar no futuro, integrada no processo decisório, com base em um procedimento formalizado e articulador de resultados em uma programação". Em termos de integração, a gestão da estratégia deve estar alinhada aos processos e Davenport (1994) justifica que isso requer um forte compromisso organizacional, uma visão de processos, uma orientação por indicadores e um desejo expresso pela mudança.

Na análise do cenário de gestão dos processos em Farmanguinhos foi possível identificar um foco excessivo nos últimos anos em mapear os processos, independente se são estratégicos ou não. Com a implementação do Escritório de Processos (EPN-Far) e com a elaboração da Cadeia de Valor Institucional no 1º semestre de 2015, foi possível identificar os macroprocessos finalísticos, de suporte

e gestão, possibilitando um melhor entendimento do mapa de negócio de Farmanguinhos e no apoio ao desenvolvimento do Mapa estratégico 2016-2019.

No ultimo Congresso Interno e na elaboração do Planejamento Estratégico ficou evidenciada a importância da estruturação do portfólio de produtos, processos e desenvolvimento tecnológico (incluindo as Parcerias de Desenvolvimento Produtivo - PDP). Os processos para as PDPs exigem esforço, custo e tempo, além de serem os novos direcionadores estratégicos e orçamentários para Farmanguinhos.

Entretanto, as ações de Farmanguinhos no sentido de estruturar toda a cadeia de PDP e acompanhar o cronograma do projeto e a efetiva execução ainda são pulverizadas, sem conhecimento do processo de negócio que perpassa as diversas áreas envolvidas na transferência de tecnologia até a produção.

A proposta deste trabalho é a criação de uma estrutura organizacional que proporcione orientação e suporte nos processos de integração da estratégia aos processos de negócios, enquanto promove o uso de ferramentas e métodos para a execução dos mesmos. As atividades devem ser incorporadas por uma área de Gestão Integrada da Estratégia que terá como responsabilidades:

- Elaboração do Planejamento estratégico institucional utilizando o BSC;
- Desdobramento da estratégia (iniciativas e projetos estratégicos) e orientação ao Planejamento orçamentário;
- Portfólio de processos estratégicos com utilização do BPM;
- Monitoramento e avaliação dos indicadores estratégicos;
- Comunicação dos resultados estratégicos.

Uma vez definido o mapa estratégico dentro do processo de planejamento com os objetivos organizacionais, indicadores e metas definidos, devem ser desenvolvidas as ações que dirijam a organização em prol dessas metas. Tais ações são moldadas em projetos, que necessitam de uma gestão de priorização e acompanhamento cuja responsabilidade é atribuída à gestão de projetos.

Em paralelo, deve haver a identificação, otimização e acompanhamento dos processos de negócio que compõem a gestão de processos, uma vez que tais atividades buscam envolver a equipe na avaliação do trabalho do dia-a-dia para eliminar: atividades sem valor agregado, erros, tempo elevado

na execução de um processo entre outras inconsistências que dificultam ou impossibilitam o alcance dos objetivos estabelecidos.

Como forma de avaliação do resultado e efetividade nas ações, deverá ser implementada a rotina de Reuniões de Assuntos Estratégicos (RAE), ferramenta de gestão da estratégia que permite à diretoria avaliar o progresso em relação à execução da estratégia, à entrega das demandas e o alcance de seus objetivos estratégicos. A partir dos dados levantados periodicamente, devendo ser apresentados a cada trimestre à diretoria, faz-se uma análise das informações, sendo possível:

- Propor ajustes e outras medidas necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos.
- Representar de forma mais clara o monitoramento e gerenciamento do desempenho da estratégia de longo prazo;
- Facilitar o entendimento, análise e discussão do desempenho estratégico atual e passado da organização;
- Tomar decisões que impactarão favoravelmente o desempenho futuro;
- Assegurar que haja uma visão compartilhada da habilidade da organização de executar sua estratégia.

Após cada rodada de avaliação, o resultado trimestral deverá ser comunicado aos colaboradores em parte destinada a esse fim na Intranet, complementando o atual que se refere a apenas a Avaliação de Desempenho Institucional – ADI (avaliação de resultados dos servidores públicos).

Os processos críticos, identificados após a análise do resultado, devem ser redesenhados com proposta de otimização ou eliminação de atividades. Também deve ser comunicado o trabalho desenvolvido: análise do fluxo atual (*As Is*), o redesenho do processo (*To Be*) e o impacto a ser gerado e em qual objetivo do Plano estratégico.

O Núcleo de Gestão Integrada deverá substituir o atual Núcleo de Planejamento e Orçamento, sendo ainda subordinada a Vice-Diretoria de Gestão Institucional (figura 15) contemplando o Escritório de Processos já existente e as novas atribuições para o Planejamento (planejar, monitorar desempenho, revisar e comunicar).

Figura 15 – Estrutura Organizacional proposta



Com a aquisição do novo ERP, o SAP®, Farmanguinhos poderá utilizar a ferramenta para inserção do mapa estratégico, indicadores e projetos e iniciativas. Nele é possível o acompanhamento das iniciativas de cada área responsável, por meio dos indicadores e cronogramas. Os projetos estratégicos serão monitorados na plataforma com possibilidade de acompanhamento do cronograma e marcos. O *software* apresenta visões diferenciadas de acordo com o perfil do usuário: alta administração, gerente, colaborador e analista de planejamento.

## 6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Após a realização do estudo relacionado ao alinhamento do planejamento estratégico aos processos de negócios (BPM), segundo a identificação e análise de documentos sigilosos e internos não acessíveis ao público em geral, tendo como caso o Instituto de Tecnologia em Fármacos (Farmanguinhos) chegou-se às seguintes conclusões.

Inicialmente, foi apresentada a proposta de alinhamento para a Diretoria de Farmanguinhos visando dois aspectos: o planejamento estratégico com todas suas nuances (planejar, avaliar, corrigir e comunicar) e a gestão por processos como instrumento de suporte às estratégias definidas.

Após a proposta de implantação de melhores práticas de gestão estratégica e BPM objeto do presente estudo, verificou-se até a presente data, a implantação parcial dessa prática na Unidade, a partir da criação do Escritório de Processos de Farmanguinhos e após a realização da 1ª Oficina para definição da Cadeia de Valor Institucional, identificando os esforços do Instituto no sentido de discutir e implantar a cultura por processos em Farmanguinhos.

A realização da Oficina de Planejamento Estratégico 2016-2019 adotando o BSC, a Avaliação de Desempenho Institucional (ADI) de forma sistematizada (discussão para construção dos indicadores, monitoramento e avaliação periódica e apuração e divulgação do resultado) e a Cadeia de valor institucional demonstram também a intenção de alinhamento da organização às novas práticas de gestão no setor público.

A presente proposta de alinhamento da estratégia aos processos de negócios para o modelo de gestão de Farmanguinhos propiciará uma maior agilidade e eficiência à Instituição, de forma a conhecer, analisar, transformar e monitorar as rotinas de trabalho, com a conscientização e mobilização de toda a Instituição.

Verificou-se que o alinhamento da estratégia aos processos de negócios em um laboratório oficial possibilitará estabelecer uma gestão pública sem lacunas e duplicidades, com papéis claramente definidos, sendo essa proposta uma condição para melhorar a governança, facilitar a coordenação e propiciar melhores resultados. Entretanto, o presente estudo mostra que o aperfeiçoamento de capacidades e instrumentos é essencial de modo a subsidiar a tomada de decisões e a constante melhoria da alocação de recursos, assim como, o monitoramento e avaliação de sua utilização.

Através dos resultados da Cadeia de Valor institucional e do Mapa Estratégico verificou-se que os colaboradores devem ser capacitados de modo que eles possam colocar em prática o

alinhamento de suas atividades com o planejamento estratégico e os processos institucionais estabelecidos por Farmanguinhos, bem como com as demandas das políticas governamentais de saúde pública.

A partir desta proposta, Farmanguinhos passa a ter uma ferramenta que poderá estabelecer a sistematização do planejamento com o alinhamento da estratégia aos processos, devendo estar claramente definidos e difundidos em toda a organização: missão, visão, valores, posicionamento estratégico e cadeia de valor; o direcionamento de ações da Instituição alinhada aos objetivos estratégicos de curto e médio prazo; a governança dos processos (mudanças devem ser analisadas e alinhadas às diretrizes estratégicas) e alinhamento entre diretorias e gerencias para o cumprimento dos planos estabelecidos.

As ações sugeridas na proposta são de cunho estratégico e com a sua implantação, contribuem para a consolidação do papel da Instituição como laboratório farmacêutico oficial estratégico.

Para que essa proposta tenha sucesso é essencial o envolvimento e a mobilização, em todos os níveis da Instituição, desde a diretoria até o núcleo operacional. A principal mudança deve acontecer na cultura organizacional com foco na aprendizagem e melhoria e em uma visão voltada para resultados (menores custos, maior velocidade nas decisões, otimização dos processos e entregas mais efetivas à sociedade).

Apesar das dificuldades que possam vir a ser encontradas, a continuidade da implantação da proposta de alinhamento se mostra viável e factível, uma vez que se encontra alinhada ao plano estratégico da Instituição e aos objetivos da Fiocruz de médio e longo prazo.

### **6.1. Sugestões para trabalhos futuros**

De modo a complementar o presente estudo, propõe-se alguns trabalhos que podem dar continuidade ao estudo realizado de modo a contribuindo na implantação da ferramenta BPM.

a) Identificar e analisar a interpretação e entendimento da estratégia da instituição em cada um dos níveis hierárquicos de modo a avaliar o nível de compreensão dos colaboradores de quanto o trabalho realizado implica no cumprimento das metas organizacionais.

b) Realizar estudos em outras instituições públicas de modo a analisar os resultados relacionados à aplicação do BPM e ao desdobramento da estratégia com o objetivo de determinar tendências em sua utilização, bem como os fatores críticos de sucesso.

c) Analisar periodicamente os resultados decorrentes quanto à utilização do sistema de informação implantado (SAP) a fim de se avaliar o suporte à proposta apresentada, de modo a facilitar a implementação do mesmo.

## 7. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABPMP. **Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio - Corpo Comum de Conhecimento - (BPM CBOK®)**. Versão 3.0. 2013.

ABPMP Brasil. **Seminário em Seminário Internacional de BPM – Gestão Pública e Iniciativa Privada**. Disponível em: <<http://www.bpmglobaltrends.com/revistas>> Acesso em: 10 de março de 2015.

ACKOFF, R. L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: LTC – Livros técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.

ALMEIDA, M. I. R. **Manual de planejamento estratégico**. 3ª. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

AROXA, D, ROCHA, F., SOUSA, G., LEAL, M. **Gestão por resultados: estratégia, processos e projetos – estruturando o escritório central de governança de Sergipe**. VIII Congresso CONSAD de Gestão Pública. Maio, 2015.

ASSOCIAÇÃO DE LABORATÓRIOS FARMACÊUTICOS OFICIAIS DO BRASIL (ALFOB). **Laboratórios Associados**. Disponível em:<<http://www.alfob.org/portugues/site/laboratorios>> Acessado em 17/04/15.

AZEVEDO, C. S. **Planejamento e gerência no enfoque estratégico-situacional de Carlos Matus**. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro , v. 8, n. 2, Junho, 1992. Disponível em<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X1992000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1992000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 10 de Março de 2015.

BALDAM, R., VALLE, R., PEREIRA, H., HILST, S., ABREU, M., & SOBRAL, V. **Gerenciamento de Processos de Negócios - BPM - Business Process Management (2ª ed.)**. São Paulo: Erica, 2007.

BASTOS, V. D. **Laboratórios Farmacêuticos Oficiais e Doenças Negligenciadas: Perspectivas de Política Pública Laboratórios Farmacêuticos Oficiais e Doenças Negligenciadas**. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 13, n. 25, p. 269-298, Jun. 2006.

BONELLI, R.; FLEURY, P. F.; FRITSCH, W. **Indicadores microeconômicos do desempenho competitivo**. Revista de Administração, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 3-19, abr.-jun. 1994.

BRASIL. **Portaria GM/MS nº. 3.916 de 30 de outubro de 1998**. Aprova a Política Nacional de Medicamentos. Diário Oficial da União 1998; 10 nov. 1998.

\_\_\_\_\_. Presidência da Republica. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Fórum de competitividade da cadeia produtiva farmacêutica.** Acesso aos medicamentos, compras governamentais e inclusão social. Brasília, 2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Resolução nº 338, de 06 de maio de 2004.** Aprova a Política Nacional de Assistência Farmacêutica.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria n 843/GM de 2 de junho de 2005.** Cria a Rede Brasileira de Produção Pública de Medicamentos e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – GesPública; Prêmio Nacional da Gestão Pública – PQGF;** Documento de Referência; Fórum Nacional 2008/2009 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. - Brasília: MP, SEGES, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Mais saúde: direito de todos: 2008 – 2011 /** Ministério da Saúde, Secretaria Executiva. – 4. Ed. – Brasília: Ministério da Saúde, 2010. (Série C. Projetos, Programas e Relatórios).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 837, de 18 de abril de 2012.** Define as diretrizes e os critérios para o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP).

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 2.531, de 12 de novembro de 2014.** Redefine as diretrizes e os critérios para a definição da lista de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde (SUS) e o estabelecimento das Parcerias para o Desenvolvimento Produtivo (PDP) e disciplina os respectivos processos de submissão, instrução, decisão, transferência e absorção de tecnologia, aquisição de produtos estratégicos para o SUS no âmbito das PDP e o respectivo monitoramento e avaliação.

BTCU (Boletim do Tribunal de Contas da União). **Técnica de Indicadores de Desempenho Para Auditorias.** Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 7ª ed – Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BURLTON, R. **Effective Business Change through Process Management: Strategies and Architectures for Integrated Change.** Process Renewal, 2004. Disponível em: <[http://www.processrenewal.com/files/Overview\\_Article\\_about\\_BPM\\_.pdf](http://www.processrenewal.com/files/Overview_Article_about_BPM_.pdf)>. Acesso em 02 de fevereiro de 2015.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico.** 12ª. Ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CAPOTE, G. **BPM para todos – Uma visão geral abrangente, objetiva e esclarecedora sobre Gerenciamento de Processos de Negócio.** 1ª. Edição. Rio de Janeiro: 2012.

COSSI, L. F. **A gestão de desempenho dos processos e os indicadores estratégicos**. Disponível em: <https://thebpmexperience.wordpress.com/2006/02/07/a-gestao-de-desempenho-dos-processos-e-os-indicadores-estrategicos/>. Acesso em: 07 de março de 2015.

DAVENPORT, T. H. **Reengenharia de Processos: Como Inovar na Empresa Através da Tecnologia da Informação**. 5ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

ELO GROUP, 2009. **Visão geral sobre BPM**. Disponível em: <[http://www.elogroup.com.br/bpm360\\_visaogeral.html](http://www.elogroup.com.br/bpm360_visaogeral.html)> Acesso em: 10 de março de 2015.

FARMANGUINHOS. **Plano Quadrienal de Gestão 2011-2014**. Rio de Janeiro, 2011. Intranet. Disponível em <[http://www2.far.fiocruz.br/farmanguinhos/intranew/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&gid=185&Itemid=136](http://www2.far.fiocruz.br/farmanguinhos/intranew/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=185&Itemid=136)>. Acesso em: 10 de agosto de 2014.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão PQ-RIO**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em <[http://www2.far.fiocruz.br/farmanguinhos/intranew/images/Relatorio\\_Gestao\\_pqrio\\_2014.pdf](http://www2.far.fiocruz.br/farmanguinhos/intranew/images/Relatorio_Gestao_pqrio_2014.pdf)>. Acesso em 13/03/2015.

\_\_\_\_\_. **Relatório de atividades 2009-2013**. 1ª. edição. 2014. Disponível em <<http://pt.slideshare.net/Farmanguinhos/1712-pdf-navegavel-farmanguinho-sbaixa>>. Acesso em 03/03/2015.

\_\_\_\_\_. **Parcerias de Desenvolvimento Produtivo (PDP)**. 2014b. <<http://www2.far.fiocruz.br/farmanguinhos/images/Parcerias%20de%20Desenvolvimento%20Produtivo2014ATUALIZADA.pdf>> Acesso em 20/04/2015.

FELIX, R.; FELIX, P.; TIMÓTEO, R. **Balanced Scorecard: adequação para a gestão estratégica nas organizações públicas**. Revista do Serviço Público. Brasília 62 (1): 51-74 Jan/Mar 2011.

FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; LOUISE, F.; PETTIGREW, A. **A nova administração pública em ação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; ENAP, 1999.

FILHO, J.G.L. - **Gestão Estratégica Participativa e Aprendizagem Organizacional: Estudo Multicasos**. Florianópolis, 2002, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

FREZATTI, F. **Análise do relacionamento entre a contabilidade gerencial e o processo de planejamento das organizações brasileiras**. Rev. Adm. contemp. Curitiba, 2007. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-65522007000600003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65522007000600003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 07 de Março de 2015.

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Relatório de Gestão do exercício de 2011**. Rio de Janeiro: Fiocruz 2012

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do exercício de 2012**. Rio de Janeiro: Fiocruz 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do exercício de 2013**. Rio de Janeiro: Fiocruz 2014

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão do exercício de 2014**. Rio de Janeiro: Fiocruz 2015.

\_\_\_\_\_. **Guia de Gestão por Processos**. Rio de Janeiro: Fiocruz 2013.

\_\_\_\_\_. **VII Congresso Interno da Fundação Oswaldo Cruz**. Rio de Janeiro: Fiocruz 2015.

GONÇALVES, J.E.L. **As empresas são grandes coleções de processos**. Revista de Administração Pública. São Paulo, v. 40, n. 1, Jan/Mar, 2000.

GESPÚBLICA. **Guia referencial para Medição de Desempenho e Manual para Construção de Indicadores**. Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_. **Instrumento para avaliação da gestão pública – Ciclo 2010**. Brasília, 2010.

GUIMARAES, T. A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de Administração Publica**, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2000.

HAMMER, M. **Reengineering work: don't automate, obliterate**. Harvard Business Review, Boston, Jul./Ago. 1990. Disponível em <<http://www.uio.no/studier/emner/matnat/ifi/INF3290/h10/undervisningsmateriale/artikler/HammerReengineeringHBR1990.pdf>>. Acesso em: 16 de outubro de 2014.

\_\_\_\_\_. **A Agenda: O que as empresas precisam fazer para dominar esta década**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

HAMMER, M; CHAMPY, J. **Reengenharia**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

HARRINGTON, J. **Gerenciamento Total da Melhoria Continua**. São Paulo: Makron Books, 1997.

HRONEC, S. M. **Sinais vitais: usando medidas de desempenho da qualidade, tempo e custo para traçar a rota para o futuro de sua empresa**. São Paulo: Makron Books, 1994. 256 p.

IPROCESS. **Exemplo de processo mapeado em BPMN**. Disponível em <http://blog.iprocess.com.br/2013/01/um-guia-para-iniciar-estudos-em-bpmn-vi-swimlanes-e-artefatos/> Acesso em 20 de marco de 2015.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Estratégia em ação**. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

\_\_\_\_\_. **Having Trouble with Your Strategy? Then Map It**. Harvard Business Review. Boston, p. 167 – 176, Set, 2000.

\_\_\_\_\_. **The strategy-focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment**. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2001.

KOTLER, P. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. São Paulo: Ed. Atlas, 1993.

LAKATOS, E. MARCONI, M. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

LAURINDO, F. J. B. **Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia da Informação**. São Paulo: Atlas, 2008.

LUNKES, R. **Contribuição à melhoria do processo orçamentário empresarial**. 2003. 168 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina, 2003.

MAGALHAES, Jorge Lima de. **Estratégia Governamental para Internalização de Fármacos & Medicamentos em Doenças Negligenciadas**. Rio de Janeiro, 2010. 523 f. Tese (Doutorado em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos). Escola de Química, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

MAGALHÃES, J.L.; ANTUNES, A.M.S.; BOECHAT, N. **Laboratórios farmacêuticos oficiais e sua relevância para saúde pública do Brasil**. Revista Eletrônica de Comunicação Informação e Inovação em Saúde, v. 5, n. 1, mar. 2011. Acesso em: 20 abr. 2015.

MARTINS, H.; MARINI, C. **Guia de governança para resultados**. Ed. Publix, 2010.

MEIRELLES, A. de M. **A formação de estratégia no sistema bancário brasileiro: modelo teórico e evidências empíricas**. 2003. 414f. Tese (Doutorado em Administração) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). **Manual de Gestão por Processos**. Secretaria Jurídica e de Documentação / Escritório de Processos Organizacionais do MPF. Brasília: MPF/PGR, 2013.

MINTZBERG, H. **The rise and fall of strategic planning**. London: Prentice Hall, 1994.

\_\_\_\_\_. **Safari da estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MPF (Ministério Público Federal). **Planejamento Estratégico Institucional**. Disponível em <http://www.modernizacao.mpf.mp.br/pei-2011-2020>. Acesso em 20 de setembro de 2015.

NEELY, A.D.; MILLS, J.F.; PLATTS, K.W.; GREGORY, M.J.; RICHARDS, A.H. “*Realising strategy through measurement*”. International Journal of Operations & Production Management, Vol. 14 No. 3, 1994

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento estratégico: Conceitos, metodologia e práticas**. Ed. Atlas, 1998.

OLIVEIRA, E.A. **Política de produção pública de medicamentos no Brasil: o caso do Laboratório Farmacêutico de Pernambuco (LAFEPE)**. 168 p. Tese de doutorado (Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 2007.

OLIVEIRA, E. A.; LABRA, M. E.; BERMUDEZ, J. **A produção pública de medicamentos no Brasil: uma visão geral**. Cad. Saúde Pública. Rio de Janeiro, v. 22, n. 11, Nov. 2006 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2006001100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2006001100012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 15 de Março de 2015.

PAIM, R; CARDOSO, V.; CAULLIRAUX, H.; CLEMENTE, R. **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PEREIRA, M. F. **O Processo de Construção do Planejamento Estratégico através da Percepção da Coalizão Dominante**. Florianópolis, 2002. 294 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, 2002.

PONTES JUNIOR, D. **A definição de medicamentos prioritários para o monitoramento da qualidade laboratorial no Brasil: articulação entre a vigilância sanitária e a Política Nacional de Medicamentos**. *Cad. Saúde Pública* [online]. 2008, vol.24, n.9. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2008000900014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008000900014&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 15 de março de 2015.

PORTER, M. **Estratégia Competitiva**. (7ª edição). São Paulo: Elsevier, 2004.

ROCHA, W. **Contribuição do estudo de um modelo conceitual de sistema de informação de gestão estratégica**. 1999. 148p. Tese (Doutorado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANO, H.; ABRUCIO, F. L. **Promessas e Resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo**. *RAE*. Revista de Administração de Empresas, v. 48, p. 64-80, 2008.

SANTOS, R. F. **Gestão por Processos: As Melhores Práticas para Gestão por Processos**: 2007.

SANVICENTE, A. Z, SANTOS, C.. **Orçamento na Administração de Empresas: planejamento e controle**. São Paulo: Atlas, 2000.

SECOM. **Secretaria de Comunicação Social do Governo Federal.** <<http://www.secom.gov.br/intranet/oficinas/cadeia-de-valor>> Acesso em: 19 de fevereiro de 2015.

SELAN, B; KANNEBLEY JÚNIOR, S.; PORTO, G. S. **Relatório setorial sobre inovação tecnológica na indústria farmacêutica brasileira: uma análise a partir dos indicadores de inovação.** Ribeirão Preto: FIPASE, 2007.

SILVA, E. G. **Desempenho Institucional: a política de qualificação dos docentes da UESB.** 2009. 134 f. Dissertação (Mestrado) – UNEB / Departamento de Ciências Humanas, Salvador.

SHANK, J.K. & GOVINDARAJAN, V. **Strategic cost management: the new tool for competitive advantage.** New York: The Free Press, 1993.

SMITH, H.; FINGAR, P. **Business Process Management – The Third Wave.** 4a edição, Tampa, Florida, USA: Meghan-Kiffer Press, 2007.

SOARES, C. R. D. **Desenvolvimento de uma sistemática de elaboração do Balanced Scorecard para pequenas empresas.** 132 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2001.

STONER, J.; FREMAN, E. **Administração.** Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1992.

SYMENTICS. **Ciclo de gestão da estratégia em organizações do setor público.** Disponível em: <<http://www.symnetics.com.br/cursos/38/gestao-de-portfolio-de-projetos-estrategicos-em-organizacoes-publicas>>. Acesso em 10 de maio de 2015.

THOMPSON. A.A. & STRICKLAND III, A.J. **Planejamento estratégico: elaboração, implementação e execução.** São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2004.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1987.

VIEIRA, V. M. M. **Competências para inovar no setor farmacêutico: o caso da Fundação Oswaldo Cruz e de seu Instituto Tecnológico em Farmacos.** 2005. 239 f. Tese (Doutorado em Política Científica e Tecnológica) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos.** (2ª edição). Porto Alegre: Bookman, 2001.

WHITE, S. A. **Introduction to BPMN.** 2004. Disponível em: <<http://www.bpmn.org>>. Acesso em: 09 de maio de 2015.