

Estratégia organizacional, cadeia de valor e mapeamento de processos na gestão pública: principais desafios

Organizational strategy, value chain and process mapping in public management: main challenges

Roseli Monteiro da Silva¹, Ana Luisa Duboc de Araujo²

DOI: 10.5935/DIV.n61.02

RESUMO O presente estudo se insere no contexto político-social de busca por maior eficiência e eficácia da gestão pública, tendo como estratégia a incorporação adaptativa de ferramentas e práticas da gestão privada. Teve por objetivo apontar os principais desafios e potencialidades dessa estratégia a partir da análise da experiência de mapeamento de processos de negócio em um órgão do Ministério da Saúde. Foi realizado um estudo de caso baseado em análise documental como procedimento para a coleta de dados. Entre os resultados, foram identificados como principais dificuldades organizacionais: a instabilidade político-institucional, o enraizamento do modelo burocrático, expresso na dificuldade de visão sistêmica da organização, e a fragilidade da estratégia organizacional. Abordagens gerenciais oriundas do campo corporativo podem contribuir para maior eficiência gerencial, entretanto, mudanças de práticas dependem de uma transformação mais profunda, envolvendo a cultura organizacional. Parcerias de cooperação técnica podem ser um caminho para a introdução de inovações gerenciais no âmbito público.

PALAVRAS-CHAVE Planejamento estratégico. Mapeamento de processos. Desenvolvimento institucional. Administração pública.

ABSTRACT *This study is part of the political-social context of the search for greater efficiency and effectiveness in public management, using the adaptive incorporation of private management tools and practices as a strategy. The aim was to point out this strategy's main challenges and potential based on an analysis of the experience of mapping business processes in an agency of the Ministry of Health. A case study was conducted based on documentary analysis as a data collection procedure. Among the results, the main organizational difficulties identified were political-institutional instability, the entrenchment of the bureaucratic model, the difficulty of a systemic vision of the organization, and the fragility of the organizational strategy. Technical cooperation partnerships can be a way of introducing management innovations in the public sphere.*

KEYWORDS *Strategic planning. Process mapping. Institutional development. Public administration.*

¹Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Vice-Presidência de Gestão e Desenvolvimento Institucional – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
roseli1monteiro1@gmail.com

²Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), Centro de Estudos Estratégicos Antonio Ivo de Carvalho (CEE) – Rio de Janeiro (RJ), Brasil.
anaduboc@gmail.com



Introdução

Implementar políticas públicas de forma eficiente e que atendam às expectativas do cidadão, conferir transparência às práticas administrativas e aumentar a capacidade de resposta às contínuas mudanças da sociedade contemporânea permanecem como desafios da gestão pública no Brasil¹. Nas sociedades democráticas, movimentos institucionais de transformação da administração pública burocrática em uma gestão mais flexível e eficiente são reconhecidos por diversos autores²⁻⁵.

Um significativo movimento de mudança no País teve origem nos anos de 1990, o qual preconizava a incorporação de práticas e ferramentas da administração privada à gestão pública, visando ganhos de eficiência e melhoria da qualidade dos serviços públicos⁶. Esse modelo, conhecido como nova administração pública gerencial (do inglês *new public management*), tem como principais características: busca por maior centralidade do cidadão na formulação e implementação de políticas públicas, gestão orientada para resultados e maior responsabilização dos agentes públicos (*accountability*)⁷.

O segundo movimento, de natureza inovativa, no sentido empregado por Freitas e Dacorso⁸, empreendido de forma mais acentuada nos últimos 20 anos, refere-se à criação de uma governança pública – um novo modelo de relação horizontal entre organizações governamentais, não governamentais dos cidadãos e organizações privadas, orientada à formulação e implementação de políticas públicas. O modelo pressupõe o reconhecimento de que o governo não pode lidar com problemas complexos sozinho, que a eficiência e a eficácia das políticas públicas dependem não apenas do desempenho da gestão *stricto sensu*, mas também da participação ativa dos cidadãos. Além disso, enfatiza a incorporação da tecnologia da informação e comunicações como meio de conferir maior transparência às ações do Estado e criação de novas formas de acesso e relacionamento entre o Estado e a sociedade⁹.

No Brasil, a introdução da administração pública gerencial tem como marco histórico o Plano de Reforma do Estado de 1995⁶. Anos depois, na esteira desse processo, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública), do governo federal, apontava para medidas de transformação da gestão pública por meio da aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, visando desenvolver um modelo de excelência em gestão pública – isso na perspectiva de “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”⁹⁽¹⁾.

No âmbito da governança pública, Torres¹⁰ identifica, no Brasil, importantes inovações como experiências de orçamento participativo realizadas em diversos municípios. Tais inovações buscaram uma ruptura com a lógica dominante da administração burocrática, em que o Estado é o sujeito da ação, e os cidadãos, o seu objeto. Freitas e Dacorso⁸ destacam, como inovadora, a adesão do Brasil ao Open Government Partnership (OGP), compromisso consolidado por meio da Lei de Acesso à Informação de 2011¹¹.

Paula³ advoga o desenvolvimento de uma nova gestão pública, que denomina de administração pública societal. O modelo focaliza os mecanismos de interação entre o Estado e a sociedade em contraposição ao modelo de administração pública gerencial.

A despeito da antítese estabelecida pela autora, entende-se que os modelos de administração pública gerencial e societal tratam de distintas dimensões de governo, não representando opções excludentes. É preciso modernidade e capacidade de resposta, o que pode ser conferido por uma administração pública gerencial. Por outro lado, tais respostas devem ser dirigidas às prioridades e às demandas estabelecidas pela sociedade, de forma transparente e direta com o governo. Isso tem justificado o permanente e sempre atual interesse das organizações públicas por novas práticas de gestão, entre as quais, a melhoria de processos organizacionais¹².

O presente estudo se insere no contexto político-social de busca por maior eficiência e eficácia da gestão pública, tendo como estratégia a incorporação de ferramentas e práticas da gestão privada. Tem por objetivo analisar os principais desafios e potencialidades da utilização da abordagem de mapeamento de processos de negócio em um órgão da administração pública direta.

O estudo foi realizado a partir da análise da experiência de mapeamento de processos de negócio desenvolvida na Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) do Ministério da Saúde (MS), no âmbito do projeto de cooperação técnica firmado entre o MS e a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)¹³.

O estudo de caso foi realizado com base em análise documental a partir dos relatórios técnicos de execução do projeto e seus anexos, produzidos pela consultoria e que continham a descrição detalhada das atividades empreendidas, dos resultados alcançados e ações contingenciais para superação das dificuldades.

O artigo, cuja análise focaliza as etapas de alinhamento estratégico e construção da cadeia de valor dessa experiência, que foi realizada no período de janeiro a junho de 2017, busca contribuir para o debate sobre estratégias de melhoria da gestão pública.

A Secretaria de Atenção à Saúde: estrutura e competências

A SAS, órgão executivo da administração direta, é vinculada ao MS e integrante do Sistema Único de Saúde (SUS) com a competência para formular e implementar políticas de saúde no âmbito da atenção primária e da atenção especializada. Em suas atribuições regimentais, a SAS é responsável por participar da formulação e da implementação de políticas de atenção à saúde; desenvolver ações de controle, monitoramento e avaliação das redes de atenção à saúde; coordenar, acompanhar e avaliar as atividades das unidades assistenciais do MS¹⁴.

Sua estrutura reunia 7 departamentos e mais de 25 coordenações organizadas por programas e

estratégias de saúde, nas seguintes áreas: atenção básica, atenção hospitalar e de urgência, transplantes, sangue e hemoderivados, certificação de estabelecimentos de saúde, regulação, avaliação e controle, planejamento e orçamento; cooperação técnica, contratos e parcerias; informações e monitoramento de serviços de saúde; além das áreas de apoio, como comunicação institucional, eventos e cerimonial, jurídico e apoio técnico-administrativo¹⁴.

Em 2019, a SAS foi decomposta, passando a vigorar a Secretaria de Atenção Primária à Saúde (Saps) e Secretaria de Atenção Especializada à Saúde (Saes)¹⁵. O projeto de mapeamento de processos de negócio teve continuidade na Saes e passou a denominar-se AvanSaes.

Cadeia de valor e mapeamento de processos

O mapeamento de processos de negócio é uma abordagem gerencial que reúne um conjunto de tecnologias voltadas à melhoria de processos organizacionais. Sua aplicação visa gerar ganhos de eficiência e de valor para o cliente final, por meio da análise e modelagem de processos internos, à luz da estratégia organizacional. Para Furlan¹⁶⁽¹⁾,

[...] cada vez mais aqueles que estão envolvidos na melhoria do desempenho corporativo percebem que o desempenho de processos interfuncionais, e não o de áreas funcionais ou de um conjunto de ativos, deve ser o foco central para alcançar os verdadeiros resultados.

A abordagem do mapeamento deriva teoricamente do conceito de cadeia de valor desenvolvido por Michel Porter¹⁷. 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 diferenciação¹⁷⁽³¹⁾.

A empresa ganha competitividade, realizando tais atividades de forma mais eficiente e com melhores resultados relativamente aos seus concorrentes¹⁷. Apesar de vinculado ao mundo corporativo, em especial à indústria, a evolução conceitual e metodológica da abordagem de mapeamento tem possibilitado uma vasta aplicação no âmbito da gestão pública, tanto na administração direta quanto na prestação de serviços aos cidadãos^{18,19}.

Os instrumentos e as técnicas de mapeamento de processos conformam um corpo comum de conhecimentos reunidos no 'Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócios' (BPM CBOK®)²⁰ dirigido a profissionais dedicados ao gerenciamento de processos de negócio. Compreende as etapas do ciclo de vida BPM que consiste em: alinhamento estratégico, análise, modelagem, implementação, monitoramento e refinamento ou transformação de processos organizacionais. Nesse guia, o planejamento organizacional, em especial seu componente estratégico, é recomendado como ponto de partida para desencadear o mapeamento de processos de modo que seja direcionado pelas estratégias da organização.

Para tanto, a abordagem propõe como passo inicial a realização de um alinhamento estratégico que consiste em verificar a existência de formulações estratégicas da organização em documentos institucionais e apresentá-las ao corpo diretivo, com vistas à atualização e à validação. Nessa etapa, busca-se ainda apreender se tais formulações são de pleno conhecimento dos colaboradores e se conferem sentido ao trabalho operado na organização.

Assim, seja no mundo corporativo, seja na esfera pública, o primeiro requisito para o mapeamento de processos é a definição clara da estratégia organizacional. Os objetivos estratégicos da organização devem ser plenamente reconhecidos por dirigentes e colaboradores. Todos, para além da fronteira departamental, devem compartilhar uma visão sistêmica da organização e compreender a principal razão de sua existência.

A identidade institucional, em geral, é expressa por meio da declaração da missão, valores, da visão de futuro e dos objetivos estratégicos. A partir desses direcionadores, busca-se identificar os processos organizacionais de maior relevância, isto é, sua cadeia de valor.

A cadeia de valor possibilita revelar os processos que correspondem às grandes entregas por meio de uma figura em que os processos são organizados de forma sistêmica e padronizada a partir de uma hierarquia estruturada. Os processos da cadeia de valor representam a abstração máxima, devendo, por isso, ser amplos o suficiente para traduzir e representar o que é executado na organização. A análise de escopo dos processos elencados viabiliza a identificação e a priorização de demandas por mudança ou transformação dos processos críticos.

Com base na Association of Business Process Management Professionals Business Process (ABPMP)²⁰, os processos organizacionais podem ser classificados em: a) gerenciais, que envolvem a tomada de decisão em diversos horizontes de tempo e que têm o propósito de medir, monitorar, controlar atividades e administrar o presente e o futuro do negócio; b) finalísticos, que correspondem à operação propriamente dita do negócio da organização; e c) sustentação, que compreende a infraestrutura tecnológica e administrativa de toda a organização. Na gestão pública, essa mesma lógica pode e deve ser aplicada com vistas à eficiência gerencial e à realização de entregas com agregação de valor para a sociedade.

Planejamento estratégico e gestão pública

Deve-se considerar, inicialmente, que o planejamento governamental é um processo complexo, multidimensional, realizado de forma dialógica com a sociedade civil representativa a cada ciclo governamental. No caso brasileiro, como determina a Constituição de 1988, art. 165²¹, o planejamento governamental

é formalmente desencadeado pela mensagem presidencial, a cada mandato, estabelecendo as prioridades e as diretrizes de governo. Esse processo se consolida com a aprovação do Plano Plurianual (PPA) pelo Congresso Nacional. Durante sua vigência, o PPA norteia a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). A Constituição Federal determina também que os planos e os programas regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA^{22,23}.

Diferentemente do planejamento estratégico no mundo corporativo, cujo objeto é o posicionamento da empresa, em termos de diferenciação competitiva, participação no mercado e resultados financeiros, o planejamento estratégico na esfera pública busca compartilhar com a sociedade uma visão de país e explicitar como o governo pretende construir esse futuro²⁴.

Nesse sentido, atribui-se à mensagem presidencial o primeiro direcionador estratégico do planejamento governamental, o qual deriva de um longo processo de formulação desenvolvido antes e durante o período eleitoral. Em sistemas políticos democráticos, tais estratégias têm a oportunidade de serem publicizadas e debatidas com a sociedade civil ainda que de forma genérica e incompleta.

É visto, portanto, que se está diante de um processo intrinsecamente político que opera muito além das fronteiras do aparelho de Estado. A formalidade do PPA não expressa a magnitude do planejamento governamental. Ela representa uma tentativa de tradução e síntese desse amplo processo político em objetivos tangíveis, programas e projetos visando ao alcance de resultados, bem como à definição dos recursos orçamentários necessários à sua efetivação.

Assim descrito, pode-se ensejar a ideia de que a etapa de desdobramento pelas organizações do Estado ocorre de forma técnico-burocrática, sem sobressaltos e reveses. Ainda que grandes diretrizes tenham sido delineadas, as forças em disputa pela alocação de recursos do Estado continuam a interagir, perpassando

as estruturas estatais. O jogo técnico-político se intensifica à medida que programas e recursos orçamentários são definidos e finalmente alocados²⁵.

Uma dinâmica complexa de detalhamento da estratégia de governo se estabelece, envolvendo mecanismos de *feedback* entre as orientações da presidência (movimento *top-down*) e as respostas técnico-administrativas da burocracia estatal (movimento *bottom-up*), mediados pelas instâncias de planejamento governamental. Ainda que a formulação estratégica seja um processo permanente, isto é, nunca se completa, mudanças nas estruturas implementadoras ou de processos organizacionais ganham proeminência ao final do ciclo de elaboração do PPA²⁶.

Carlos Matus²⁷ define esse momento como tático-operacional, no qual se organiza uma gerência por objetivos e se estabelecem responsabilidades organizacionais. O rearranjo organizacional envolve dois movimentos importantes, com vistas à implementação do PPA: 1) a internalização de responsabilidades quanto à operacionalização do plano de governo, pelo corpo diretivo e demais colaboradores, considerando as competências formais de cada departamento; 2) a tradução das intenções governamentais em políticas, programas e projetos, na perspectiva de se configurar uma estrutura lógica de operação.

Ao ter em vista a complexidade desses arranjos organizacionais, não é incomum que novas estruturas administrativas sejam criadas com o objetivo precípua da consecução de objetivos e metas governamentais. Entre as principais consequências dessa medida, têm-se a ocorrência de sobreposição de competências das estruturas organizacionais, o esvaziamento de funções e o anacronismo estrutural. Tais disfuncionalidades se tornam frequentemente fonte de perda de eficiência gerencial e baixa capacidade técnico-operacional. O delineamento da estratégia organizacional, no âmbito de órgãos públicos, pode, ao conferir uma clara identidade da organização, contribuir para mitigar esses problemas.

Ressalta-se, portanto, a natureza singular e distinta do planejamento governamental em relação ao que ocorre no setor privado. Inicialmente, porque o planejamento governamental tem ritmos e prazos formais de elaboração e de revisão bem definidos, sendo estranho às organizações públicas realizá-lo fora desse ritual. Em seguida, pela natureza de seu objeto, que é voltado para a geração de soluções visando ao enfrentamento de problemas econômico-sociais. No âmbito privado, o planejamento estratégico está voltado para a superação de dificuldades no âmbito da própria organização e em função de seu ambiente concorrencial.

Não obstante, diversas organizações públicas têm utilizado cada vez mais os conceitos de missão, visão de futuro, valores e objetivos estratégicos como forma de configurar entre os colaboradores sua identidade institucional e de estabelecer responsabilidades em relação ao plano governamental maior.

O mapeamento de processos é uma das ferramentas da gestão privada que requer o planejamento estratégico organizacional como requisito. Dirigentes e colaboradores devem ter amplo conhecimento da estratégia organizacional. Todos, independentemente de seu departamento, precisam compreender a razão principal da existência da organização (missão), estabelecer visão de futuro e objetivos estratégicos, em diálogo com o planejamento governamental, renovado de forma sistemática a cada quatro anos. Assim, formulações estratégicas relativas à missão, à visão de futuro e aos objetivos estratégicos dos órgãos governamentais são fundamentais não apenas para a cadeia de valor e o mapeamento de processos, mas, sobretudo, para fortalecer e dar consecução ao PPA de governo.

Material e métodos

Para identificar os principais desafios e potencialidades da abordagem de mapeamento de processos de negócio no âmbito da gestão

pública, foi realizado o estudo de caso, com base em análise documental, dos relatórios de execução do projeto referente ao mapeamento de processos de negócio como estratégia de aperfeiçoamento gerencial no âmbito da SAS.

A reconstrução e a análise dessa experiência foram realizadas a partir dos relatórios técnicos, referentes ao período de janeiro a julho de 2017²⁸⁻³⁰, produzidos pela consultoria, que contemplam as etapas de alinhamento estratégico e construção da cadeia de valor para mapeamento de modelagem dos processos.

Destaca-se o grande número de anexos dos relatórios analisados, referindo-se a planejamento e cronograma de atividades; planilhas de análise de documentos; materiais instrucionais; registros de entrevistas, grupos focais e reuniões de equipe; listas de presença e fotos; produtos gerados. Também foram utilizadas como fonte de dados as peças de comunicação institucional produzidas pela área de Comunicação da SAS até 2020^{31,32}.

Todos os relatórios técnicos foram validados pelos responsáveis do projeto de cooperação, representando o MS. Os resultados das oficinas de construção da missão, dos valores, da visão de futuro, das diretrizes e dos objetivos estratégicos, da cadeia de valor e dos processos priorizados foram validados pelos gestores e pelo secretário da pasta, com pleno conhecimento dos demais colaboradores por meio das mídias de comunicação institucional.

Os desafios apontados nos relatórios foram sistematizados em duas categorias: a) dificuldades relacionadas com as características próprias das organizações públicas; 2) limitações metodológicas da abordagem e necessidade de aperfeiçoamento. A análise crítica da experiência foi realizada à luz dos fundamentos teóricos que compõem o Corpo Comum de Conhecimentos em Gerenciamento de Processos de Negócio²⁰ e da Teoria das Macro-organizações de Carlos Matus²⁷.

Alinhamento estratégico e cadeia de valor na SAS

A demanda pela cooperação técnica na Fiocruz nasceu do reconhecimento por dirigentes da SAS de uma série de dificuldades operacionais, tais como sobreposição de atividades, retrabalho, ineficiência das equipes, perfis profissionais inadequados, baixa capacidade de monitoramento e avaliação. Além disso, havia a percepção da existência de problemas estruturais, como uma dinâmica muito hierarquizada e fragmentada, e a necessidade de traçar estratégias gerenciais inovadoras que tornassem a gestão da SAS mais eficiente e eficaz^{28,33}. O mapeamento de processos foi então proposto como estratégia de racionalização e melhoria dos processos organizacionais, como uma possibilidade de tratamento dessas dificuldades, o que foi aceito pela cúpula dirigente.

O cenário político, entretanto, movimentou-se abruptamente em 2016 com a saída da Presidente da República e assunção do Vice-Presidente. No contexto organizacional, nesse mesmo ano, o projeto foi pactuado com um secretário, que deixou a pasta logo em seguida. Os trabalhos tiveram início, em 2017, quando um novo dirigente foi nomeado para a SAS.

A execução do projeto foi realizada sob a égide de um novo gestor, diferente daquele que havia demandado pela cooperação técnica. Existe uma diferença entre o dirigente que busca uma solução e se compromete com ela desde o início e aquele cujo apoio é de natureza formal para dar continuidade. Nesse sentido, experiências de inovação gerencial requerem um propósito mobilizador dos dirigentes para um patrocínio efetivo de um projeto institucional.

As mudanças da alta direção durante a experiência representaram grandes dificuldades e solução de continuidade. A instabilidade política, entretanto, constitui condição recorrente na gestão pública, sendo, aparentemente, um dos aspectos que a distingue da gestão privada. Nessa última, geralmente a instabilidade e a

incerteza são externas à organização e, normalmente, de natureza tecnológica e econômica.

Assim, o momento político-administrativo em que os trabalhos da cooperação técnica tiveram início é caracterizado, por um lado, pela conclusão do ciclo do PPA 2016-2019 e, por outro, pela instabilidade política. A suposta vantagem de um recente processo de planejamento foi mitigada, como será visto adiante, pela constatação surpreendente da ausência de documentos institucionais específicos da SAS conferindo-lhe direcionalidade estratégica.

Segundo os relatórios, foi realizada, primeiramente, uma análise documental visando à compreensão do escopo do negócio da SAS: conceitos, termos e linguagem utilizada na organização e identificação das principais ideias norteadoras da ação organizacional. Para a sistematização dos documentos, os consultores aplicaram o método de análise de conteúdo desenvolvido por Bardin³⁴, sendo elaborada uma matriz analítica com conteúdos relevantes, palavras-chave e categorias temáticas. Além disso, foram feitas reuniões presenciais e por videoconferência com os coordenadores e profissionais indicados das áreas técnicas, para aprofundar o entendimento das informações coletadas, validar a sistematização e a categorização dos conteúdos produzidos pela consultoria.

Apesar disso, não foi possível encontrar, na análise documental e nas informações complementares, conteúdos que fizessem menção à missão, aos valores, à visão de futuro e às estratégias da SAS, principal objetivo dessa etapa. No relato dos participantes, esses elementos nunca foram tratados no âmbito da organização. Nesse contexto, foi necessário incluir, no âmbito da experiência de mapeamento de processos, a construção dos principais elementos da estratégia organizacional. Como será visto na descrição da experiência, essa questão representa uma das dificuldades de utilização do mapeamento de processos em órgãos públicos.

A formulação estratégica, segundo os relatórios, foi um processo de construção coletiva,

de acordo com a orientação do Secretário da SAS, e envolveu cerca de 185 pessoas, entre diretores de departamento, coordenadores e profissionais indicados das áreas técnicas. As oficinas foram realizadas com base em roteiros estruturados e materiais instrucionais sobre os conceitos utilizados em planejamento estratégico. Contou ainda com cinco entrevistas com gestores, quatro grupos focais com coordenadores e profissionais indicados das áreas técnicas e dez oficinas, reunindo todos os envolvidos, além de duas reuniões plenárias para validação dos produtos gerados. Tais procedimentos proporcionaram um alinhamento conceitual, possibilitando uma comunicação eficaz entre consultores, dirigentes e profissionais, muitos dos quais não se conheciam.

O alinhamento estratégico gerou como produtos a formulação da missão, dos valores e da visão de futuro, bem como de um conjunto

de diretrizes e objetivos estratégicos da SAS, em diálogo com o PPA 2016-2019, prioridades organizacionais e a percepção sobre expectativas da sociedade. Essa etapa durou seis meses.

De acordo com os relatórios, os produtos gerados foram aprovados em reunião do secretário da SAS com os diretores de departamento. Como desdobramento dessa reunião, houve a decisão de realizar o lançamento oficial do projeto, que consagrou a logomarca AvanSAS. No evento, o secretário apresentou os direcionadores estratégicos – missão, valores, visão de futuro, diretrizes e objetivos estratégicos da SAS (*figuras 1, 2, 3 e 4*) – e ressaltou a importância do projeto para maior eficiência da SAS. O evento ocorreu no auditório do MS, em que estavam presentes cerca de 200 pessoas, entre elas, chefe de gabinete, diretores de departamento, coordenadores e profissionais da SAS.

Figura 1. Missão, valores e visão de futuro da SAS - 2017



Fonte: Relatório de acompanhamento técnico de projeto²⁸.

Figura 2. Eixo A - diretrizes e objetivos da SAS - 2017

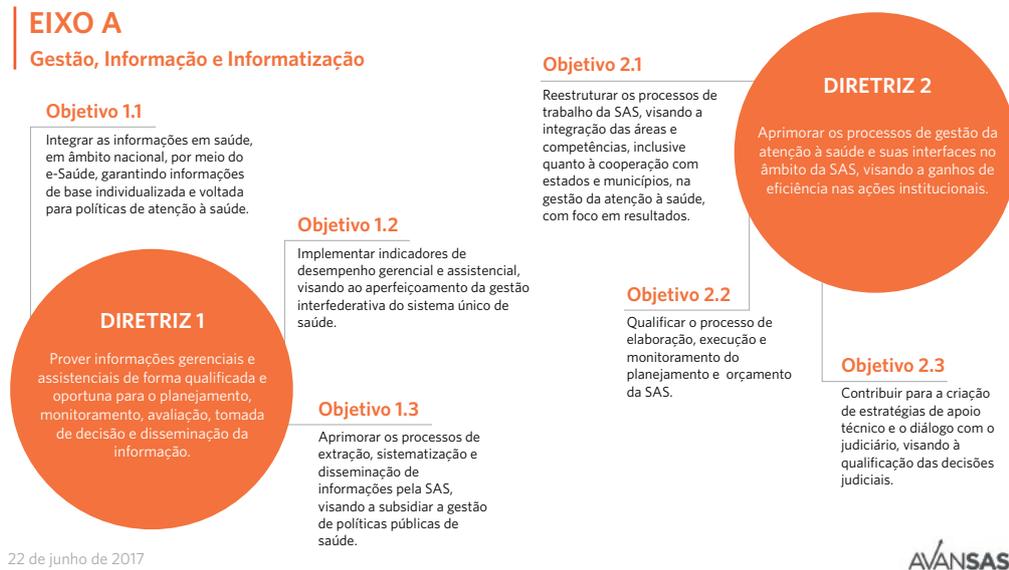
Fonte: Relatório de acompanhamento técnico de projeto²⁸

Figura 3. Eixo B - diretrizes e objetivos da SAS - 2017

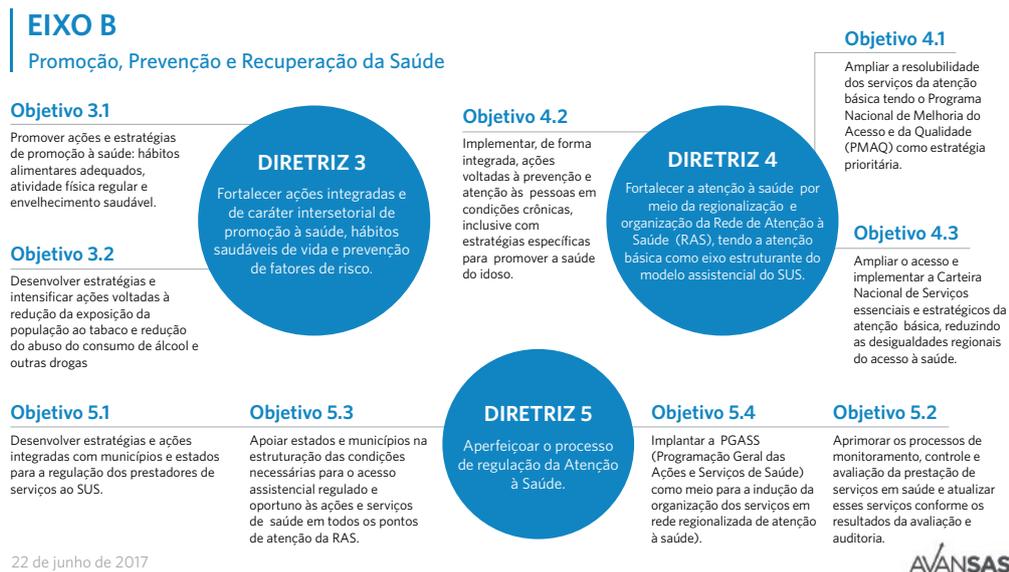
Fonte: Relatório de acompanhamento técnico de projeto²⁸

Figura 4. Eixo C - diretrizes e objetivos da SAS - 2017



Fonte: Relatório de acompanhamento técnico de projeto²⁸

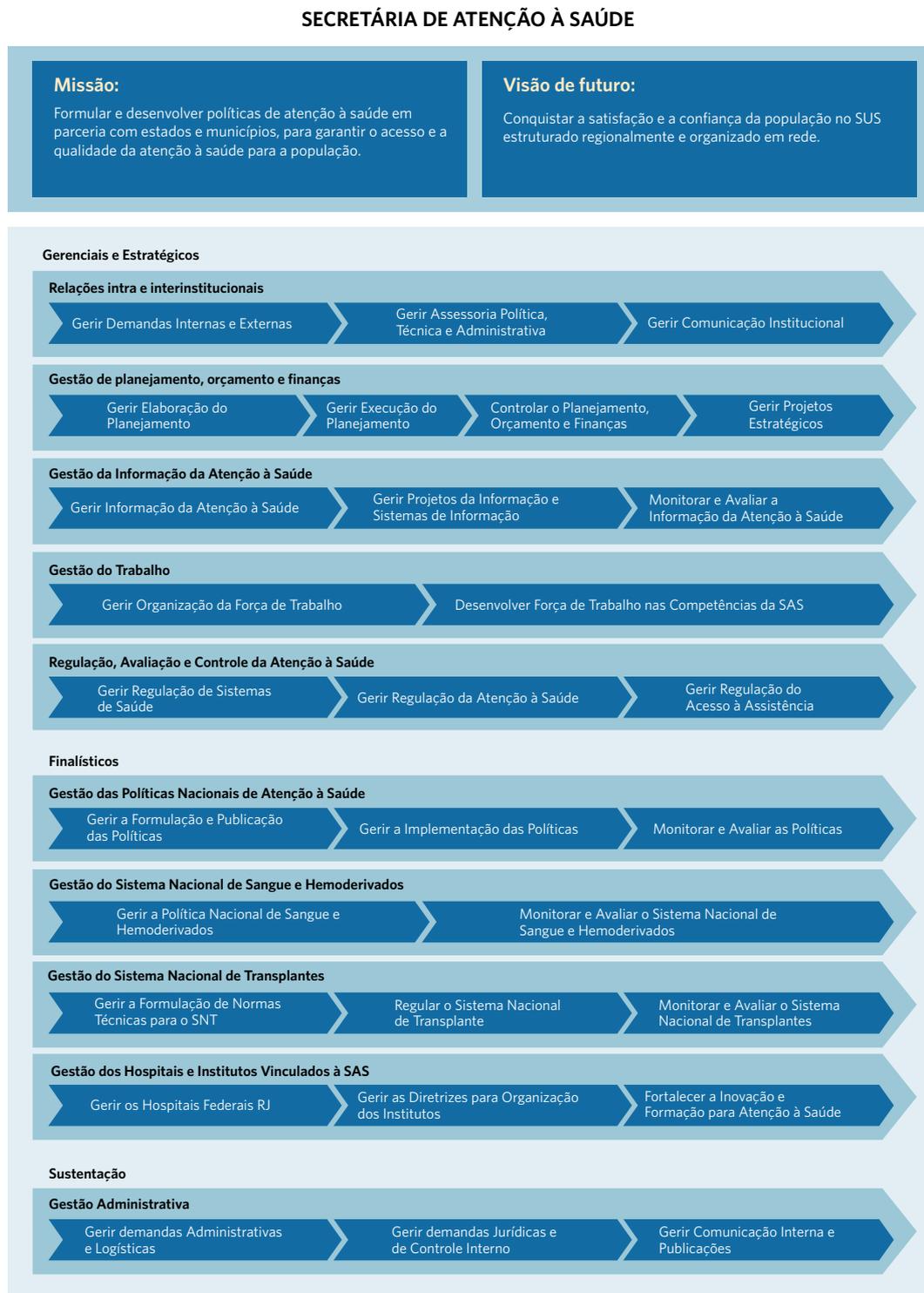
Para construção da cadeia de valor, o mesmo procedimento metodológico foi aplicado, isto é, elaboração de documento preliminar, três entrevistas com gestores, dez oficinas com coordenadores e profissionais das áreas técnicas e uma reunião plenária, para pactuação com os diretores de departamento dos principais processos organizacionais. Esse processo, que durou cerca de dois meses, gerou como produto a cadeia dos principais processos de valor da SAS.

De acordo com os documentos analisados, foram percebidas, tanto pelos consultores quanto pelos participantes, a amplitude e a complexidade dos processos organizacionais da SAS. Em virtude disso, houve grande dificuldade de os profissionais dos diversos departamentos formularem os processos da

cadeia de valor com a abrangência e o nível de abstração necessários. A solução adotada para harmonizar essa questão específica foi criar um segundo nível de modo que coordenações e departamentos pudessem se enxergar na cadeia de valor. Os processos de segundo nível detalham o primeiro nível e traduzem com mais ênfase as responsabilidades, além de possibilitar o espelhamento das áreas que contribuem para sua execução.

Como se pode observar na *figura 5*, o primeiro nível se refere aos processos que aparecem nomeados como se fossem categorias, localizados acima dos processos de segundo nível nomeados dentro das setas. Foram identificados 10 processos de primeiro nível e 29 processos de segundo nível.

Figura 5. Cadeia de valor da SAS – 2017

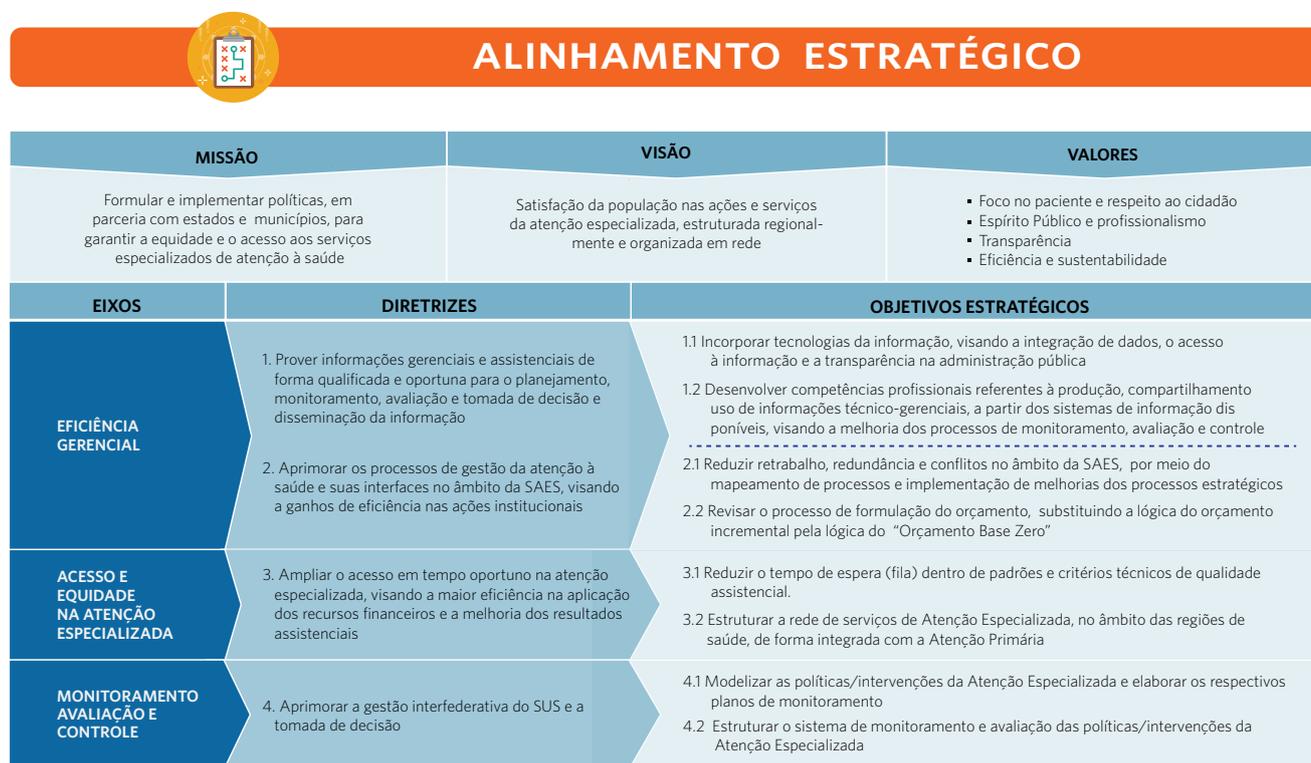


Fonte: Relatório de acompanhamento técnico de projeto³⁰.

É oportuno ressaltar que a missão, os valores, a visão de futuro, as diretrizes, os objetivos estratégicos e a cadeia de valor foram atualizados em 2019, quando a SAS foi decomposta em duas, Saps e Saes¹⁵. Nessa versão da Saes (figura 6), nota-se o aprimoramento da estratégia organizacional com o afunilamento

dos objetivos estratégicos e uma arquitetura mais coerente entre eixos, diretrizes e objetivos. É possível que isso reflita um maior domínio dos conceitos e da visão sistêmica da organização. Tais aprimoramentos, portanto, não refletiram apenas a subtração da atenção primária do escopo da organização.

Figura 6. Direcionadores estratégicos da Saes - 2019



Fonte: Projeto AvanSaes: cronologia dos produtos concluídos³⁵.

O mesmo movimento pode ser observado em relação à cadeia de valor (figura 7). Nota-se a redução de 10 processos de primeiro nível para 6 e de 29 processos de segundo nível para 18. Assim, percebe-se um aprimoramento da

arquitetura da cadeia de valor. É possível que isso reflita um aumento na capacidade de pensar na organização de forma sistêmica embora o escopo tenha sido reduzido à atenção especializada.

Figura 7. Cadeia de valor da Saes – 2019



Fonte: Projeto AvanSaes: cronologia dos produtos concluídos³⁵.

A priorização de processos tem como objetivo selecionar aqueles considerados críticos para o desempenho organizacional e que agreguem valor para a sociedade. A arquitetura da cadeia de valor pactuada considerou processos de primeiro e segundo níveis. Para a priorização, o enfoque recaiu sobre os processos de segundo nível, para isso, foram realizadas sete oficinas com coordenadores e profissionais das áreas técnicas. Foi utilizada a ferramenta Matriz GUT³⁶ adaptada. Às categorias ‘gravidade’, ‘urgência’ e ‘tendência’, foram acrescentados os campos: ‘relação com

as diretrizes da SAS’ e ‘grau de ineficiência do processo’, visando reforçar a coerência com a estratégia organizacional e selecionar aqueles mais deficitários para mapeamento e modelagem.

O resultado consolidado foi submetido aos dirigentes para pactuação. Os dois processos finalísticos mais pontuados na matriz foram: ‘Monitorar e avaliar as políticas’ e ‘Gerir a implementação das políticas’ (tabela 1). Esses processos foram acolhidos, por decisão dos dirigentes, para serem desdobrados e modelados.

Tabela 1. Processos priorizados

# Item	Macroprocessos SAS	Priorização geral por total de pontos			Total para Priorização
		Prioridade (GUT)	Impacto do Desempenho Ineficaz	Relação com Diretrizes Estratégicas	
18	Monitorar e Avaliar as Políticas	467	520	550	1537
17	Gerir a Implementação das Políticas	406	540	484	1430
14	Gerir Regulação da Atenção à Saúde	366	560	483	1410
13	Gerir Regulação de Sistemas de Saúde	386	540	467	1393
5	Gerir execução do Planejamento e Orçamento	407	540	417	1363
10	Monitorar e Avaliar a Informação da Atenção à Saúde	400	460	500	1360

Tabela 1. Processos priorizados

Priorização geral por total de pontos					
# Item	Macroprocessos SAS	Prioridade (GUT)	Impacto do Desempenho Ineficaz	Relação com Diretrizes Estratégicas	Total para Priorização
8	Gerir informação da Atenção a Saúde	394	440	450	1284
15	Gerir Regulação do acesso à Assistência	386	480	417	1283
4	Gerir Elaboração do Planejamento	433	440	400	1273
6	Controlar o Planejamento, Orçamento e Finanças	427	420	333	1180
16	Gerir a formulação e publicização das Políticas	353	420	383	1156
23	Monitorar e Avaliar Sistema Nacional de Transplantes	347	360	350	1057
9	Gerir projetos da Informação e Sistemas de Informação	380	320	350	1050
12	Desenvolver Força de Trabalho nas Competências da SAS	360	340	350	1050
2	Coordenar a Assessoria Política, Técnica e Administrativa.	320	360	333	1013
22	Regular o Sistema Nacional de Transplantes	340	340	317	997
20	Monitorar e Avaliar Sistema Nacional de Sangue e Hemoderivados	307	360	317	984
28	Definir diretrizes para organização dos Institutos	287	360	334	980
21	Gerir Formulação das Normas Técnicas para o Sistema	294	360	317	970
19	Gerir a Política Nacional de Sangue e Hemoderivados	307	380	266	953
11	Gerir organização da Força do Trabalho	400	300	250	950
29	Fortalecer Inovação e Formação para Atenção à Saúde	300	280	333	913
1	Gerir Demandas internas e externas	320	360	233	913
27	Gerir os Hospitais Federais do RJ	300	360	250	910
3	Gerir Comunicação Institucional	327	280	250	857
7	Gerir Projetos Estratégicos	300	220	267	786
25	Gerir demandas Jurídicas e de Controle Interno	300	240	233	774
26	Gerir Comunicação e Publicação Interna	233	120	200	553
24	Gerir demandas Administrativas e Logística	280	120	116	517

Fonte: Relatório de acompanhamento técnico de projeto³⁰.

A decisão de eleger o processo ‘Monitorar e avaliar as políticas’ para ser mapeado e modelado em primeiro lugar pareceu um desafio para gestores e profissionais. Nas entrevistas, nos grupos focais e nas oficinas, o termo monitoramento apareceu diversas vezes, porém com concepções diversas. Os exemplos práticos reportavam a ações de acompanhamento e controle ou uma ação similar realizada sob demanda e de natureza esporádica. O que se constata é que não havia clareza em relação ao escopo desse processo e das atividades correlatas.

Em linhas gerais, no desenvolvimento da experiência, os relatórios apontam para atrasos do cronograma, ora pela dificuldade

de agenda dos gestores e profissionais das áreas, ora pela necessidade de responder a demandas urgentes, ou mesmo pelo grande volume de trabalho em determinados períodos. Também foi possível observar nas listas de presença das oficinas uma grande variação nominal dos participantes representantes das áreas técnicas.

A dificuldade de obter agendas regulares causou um prolongamento temporal das atividades programadas, interferindo na dinâmica dos trabalhos e conferindo perda considerável de credibilidade ao longo da experiência. Tal desgaste e a dificuldade de concretizar entregas foram registrados em reunião de equipe do projeto.

Resultados e discussão

Instabilidade político-institucional

Processos de melhoria gerencial exigem liderança, tempo, envolvimento e patrocínio efetivo da alta gestão. A descontinuidade da gestão ocasionada tanto pelos ciclos dos mandatos quanto pela saída intempestiva de dirigentes dos cargos públicos dificulta a fixação e a acumulação de novas práticas de gestão no âmbito da organização. Tais mudanças envolvem aprendizado e requerem a estabilidade dos profissionais. Boa parte das iniciativas governamentais citadas neste trabalho, visando à mudança de práticas gerenciais, foram suprimidas ou se perderam com a renovação do quadro técnico.

Ao reconhecer que a instabilidade político-institucional é uma característica das organizações públicas, projetos de melhoria gerencial devem considerá-la no mapa de riscos e em planos de contingência. Uma possibilidade é apostar em modelos de intervenção que focalizem, prioritariamente, a transferência de tecnologia e a internalização de competências, no intuito de ganhar institucionalidade.

A intenção de transferência de tecnologia foi pensada desde o início da experiência e pode ser constatada pela quantidade de anexos, referentes ao método e ferramentas, disponibilizados nos relatórios. Não é suficiente, porém, que se tenha um repositório sem profissionais capacitados para aplicação em novas intervenções, considerando que o gerenciamento de processos é uma abordagem contínua de monitoramento e transformação de processos críticos, visando ao aumento de desempenho e de resultados organizacionais.

As profundas raízes da gestão burocrática

Elementos como missão, valores, visão de futuro, alinhamento estratégico, processos organizacionais e cadeia de valor não eram

aplicados como ferramenta na gestão da SAS, como constatado em 2017, embora o emprego dessas ferramentas gerenciais da administração privada fosse incentivado, desde 2005, com os programas e modelos de excelência da gestão pública. Isso revela que esses conceitos e respectivas ferramentas ainda não transitam com facilidade em alguns órgãos públicos, refletindo a força da gestão administrativa burocrática tradicional.

O projeto de mapeamento de processos apresentou um novo modo de pensar nas operações da organização que transcende a estrutura departamental. Trata-se de refletir sobre as operações de forma sistêmica, com processos transversais e interfuncionais que perpassam várias áreas ou departamentos para realizar suas entregas. Embora se opte, algumas vezes, pelo mapeamento de processos funcionais – visão departamental, fragmentada –, a grande contribuição dessa ferramenta para a gestão está no mapeamento de processos interfuncionais ponta a ponta, isto é, fluxo de processos construído na perspectiva do cliente.

A cultura da gestão burocrática se revela na dificuldade de estabelecer processos organizacionais mais abstratos relacionados com o todo da organização. Dirigentes e colaboradores manifestam maior interesse em registrar atribuições específicas do seu departamento, como se fossem processos organizacionais ou de maior relevância, enveredando em um intenso jogo de disputa. Nessa perspectiva, a organização não existe em sua completude, o que existe é um conglomerado de departamentos e áreas temáticas que atuam de forma concorrente e não colaborativa. Esse modo de pensar remete às práticas consagradas da administração burocrática, isto é, ação fragmentada e vertical. Nesse cenário, é extremamente conflitivo lidar com conceitos e abordagens cujos fundamentos estão em uma lógica oposta. Identifica-se, portanto, uma força de inércia que se configura em grande resistência à mudança.

Fragilidade da estratégia organizacional

O PPA 2012-2015 incorporou pela primeira vez, em sua arquitetura, alguns elementos do planejamento corporativo, como visão de futuro e valores³⁷. Em 2019, a Lei nº 13.971³⁸, referente ao PPA 2020-2023, em seu art. 22, instituiu a obrigatoriedade, para o mesmo período, da elaboração do Plano Estratégico Institucional (PEI) para os órgãos da administração direta e indireta.

O PEI abrangia os elementos: missão, visão de futuro, valores, diretrizes, objetivos, mapa estratégico. Nessa linha, propunha um planejamento estratégico dos órgãos que fundamentaria a relações de feedback (*top-down* e *bottom-up*) entre governo e seus órgãos na elaboração do PPA 2020-2023³⁸.

Anteriormente a essa lei, órgãos da administração indireta, por iniciativa própria, já haviam incorporado tais elementos, antecipando a necessidade do emprego dessas ferramentas na gestão. Isso sugeria, aparentemente, que tais conceitos e ferramentas haviam sido disseminados nos últimos anos e, em grande medida, internalizados por gestores e profissionais da gestão pública.

A experiência realizada na SAS revelou que se tais conceitos eram de conhecimento geral, pouco haviam sido internalizados nas práticas gerenciais. Ademais, a falta de planejamento estratégico organizacional ficou evidenciada pela ausência de documentos relativos à estratégia organizacional e pela dificuldade de formulação estratégica nas oficinas que exigia uma visão sistêmica do órgão. Foi em função do projeto de mapeamento de processos que a SAS elaborou os seus direcionadores estratégicos.

Considera-se que os órgãos governamentais podem e devem elaborar seus planos estratégicos fora do ciclo governamental de planejamento de modo a se prepararem para esse processo, sugerindo objetivos mais consistentes, programas bem fundamentados e metas coerentes e realizáveis. Assim, observa-se que

não existe contradição entre fazer planejamento estratégico organizacional e contribuir para a lógica de movimentos *top-down* e *bottom-up*.

Abordagem metodológica do mapeamento

A implementação do mapeamento de processos na SAS definiu um método a ser seguido, *a priori*, porém com possibilidade de adaptações para atender a condições específicas e situações contingenciais do órgão. Essa abordagem pressupõe que os sujeitos envolvidos na ação são os protagonistas dos resultados que se espera gerar. A perspectiva participativa e de flexibilização metodológica favorece, por um lado, o alcance dos resultados por meio da busca de novas estratégias ou atividades e, por outro, pode impactar no aumento de escopo do projeto e no cumprimento do cronograma de execução.

Dentre os elementos inovativos dessa experiência, destaca-se a inclusão da formulação dos direcionadores estratégicos da SAS, e de flexibilidade metodológica, a criação do segundo nível na cadeia de valor, alternativa para superação da dificuldade dos participantes em desenvolver uma visão sistêmica da organização.

Tanto a visão sistêmica como a visão horizontal – saber o que o outro faz – são compreendidas como competências de natureza comportamental, com potencialidade para reduzir a fragmentação das áreas de operação vinculadas à estrutura departamental. Isso, por si, já contribui para a melhoria da eficiência e do reconhecimento de uma identidade institucional.

A construção coletiva, com a participação de coordenadores e profissionais das áreas técnicas da SAS, colaborou para a disseminação do conhecimento, de ferramentas gerenciais, especificamente, sobre estratégia organizacional e processos da cadeia de valor. Se, por um lado, a abordagem participativa alongou o tempo de percurso da experiência e gerou desgastes, por outro, permitiu ampliar a base

técnica de discussão e compartilhamento do saber acumulado na organização. Atualmente, a Saes dispõe de um conjunto de técnicos voltados ao mapeamento de processos.

Considerações finais

O método desenvolvido foi efetivo em congrega-los gestores e profissionais das áreas da SAS em torno dos temas, estratégia organizacional e cadeia de valor, bem como em colocá-los em debate no âmbito da organização.

A experiência de mapeamento de processos na SAS mostrou a força do modelo burocrático de gestão em órgão da administração direta. Não se pode generalizar esse achado, no entanto, não seria surpreendente encontrar realidades semelhantes em outras áreas da administração pública.

Abordagens gerenciais, oriundas do campo corporativo e adaptadas à gestão pública, podem contribuir para maior eficiência

gerencial, entretanto, mudanças de práticas dependem de uma transformação mais profunda, envolvendo a cultura organizacional.

Parcerias de cooperação técnica podem ser um caminho para a introdução de inovações gerenciais no âmbito público – isso à medida que conferem alguma estabilidade e institucionalidade no propósito de aperfeiçoamento gerencial. O alcance das transformações provocadas, ainda que não operadas completamente, permanecem nos documentos institucionais e na memória coletiva dos profissionais que participaram da experiência.

Colaboradoras

Silva RM (0000-0002-7184-0256)* e Araujo ALD (0000-0003-3913-9723)* contribuíram para concepção, análise dos dados, revisão crítica do conteúdo, elaboração de versões preliminares e da versão final do manuscrito. ■

Referências

1. Wolmer AP, Velho AS. Gestão pública no Brasil: desafios e perspectivas. *Rev Cient Multid Conhecimento*. 2020;5(2):18-27. DOI: <https://doi.org/10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/administracao/gestao-publica-no-brasil>
2. Abrucio FL. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente [Internet]. Rio de Janeiro: ENAP; 1997 [acesso em 2024 abr 24]. 52 p. (CADERNOS ENAP; n. 10). Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/556>
3. Paula APP. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV; 2005.
4. Di Giacomo WA. New Public Management no Canadá e a gestão pública contemporânea. *Interfaces Brasil/Canadá*. 2005;5(1):155-170. DOI: <https://doi.org/10.15210/interfaces.v5i1.6508>
5. Girardi J, Oliveira AG. A governança na Administração Pública Federal para a mitigação da corrupção: uma análise de conteúdo da política pública. *RAGC*. 2019;7(27):59-72.
6. Bresser-Pereira LC. A Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: Bresser-Pereira LC, Spink P, organizadores. *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Vargas; 1998. p. 21-38.

*Orcid (Open Researcher and Contributor ID).

7. Bresser-Pereira LC. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *Rev Serv Público*. 2014;49(1):5-42. DOI: <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i1.360>
8. Freitas RKV, Dacorso ALR. Inovação aberta na gestão pública: análise do plano de ação brasileiro para adesão ao Open Government Partnership. *Rev Adm Pública*. 2014;48(4):869-888. DOI: <https://doi.org/10.1590/0034-76121545>
9. Presidência da República (BR). Decreto nº 5378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*. 2005 fev 24; Seção I:2.
10. Torres MDF. Estado, democracia e administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: FGV; 2004.
11. Presidência da República (BR). Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*. 2011 nov 18; Seção I:1.
12. Martins HF, Mota JP, Marini C. Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública. *Cad EBAPEBR*. 2019;17(1):49-67. DOI: <https://doi.org/10.1590/1679-395167893>
13. Ministério da Saúde (BR). Extrato do Termo de Execução Descentralizado de Recurso nº 81, de 10 de novembro de 2016. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*. 2016 nov 11; Seção III:103.
14. Presidência da República (BR). Decreto nº 8.901, de 10 de novembro de 2016. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções gratificadas e substitui cargos em comissão do Grupo Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*. 2016 nov 11; Seção I:3.
15. Presidência da República (BR). Decreto nº 9.795, de 17 de maio de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Saúde, remaneja cargos em comissão e funções de confiança, transforma funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE. *Diário Oficial da União, Brasília, DF*. 2019 maio 5; Seção I:2.
16. Furlan JD. Prefácio. In: Guia para gerenciamento de processos de negócio – Corpo comum de conhecimento. ABPMP® BPM CBOK® 1. ed. 3.0. [local desconhecido]: ABPMP Brasil; 2013. p. 1-3.
17. Porter ME. Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus; 1989.
18. Bueno RV, Maculan BCMS, Aganette EC. Mapeamento de processos e gestão por processos: revisão sistemática de literatura. *Múlt Olhares Ciênc Inf*. 2019;9(2).
19. Silva JG. Gestão por processos em organizações públicas: uma análise sobre obstáculos e facilitadores no mapeamento de processo em organizações públicas [dissertação]. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas; 2014.
20. Association of Business Process Management Professionals. Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio. Corpo Comum do Conhecimento – BPM CBOK® V3.0. [local desconhecido]: ABPMP Brasil; 2013.
21. Brasil. Constituição, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; 1988.
22. Couto JC, Cardoso JC. A função dos planos plurianuais no direcionamento dos orçamentos anuais: avaliação da trajetória dos PPAs no cumprimento da sua missão constitucional e o lugar do PPA 2020-2023. Texto para discussão nº 2549. Brasília, DF: Ipea; 2020.

23. Cardoso JC. Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Texto para discussão nº 2584. Brasília, DF: Ipea; 2011.
24. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BR). Plano Plurianual 2016-2019: desenvolvimento, produtividade e inclusão social. Mensagem Presidencial. Brasília, DF; 2015.
25. Matus C. O plano como aposta. In: Giacomoni J, Pagnussat JL, organizadores. Planejamento e orçamento governamental. Brasília: Enap; 2006.
26. Uribe Rivera FJ. Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1995.
27. Matus C. Teoria da ação e teoria do planejamento. In: Matus C. Política, planejamento e governo. Brasília, DF: Ipea; 1996. p. 81-98.
28. Ministério da Saúde (BR); Fundação Oswaldo Cruz. Relatório de acompanhamento técnico de projeto. Fundação Oswaldo Cruz, MS/FNS/FIOCRUZ TED 81, de 2016. Brasília, DF; Ministério da Saúde; 2017. Relatório 1.
29. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Relatório de acompanhamento técnico de projeto. Fundação Oswaldo Cruz, MS/FNS/FIOCRUZ TED 81, de 2016. Brasília, DF; 2017. Relatório 2.
30. Ministério da Saúde (BR), Fundação Oswaldo Cruz. Relatório de acompanhamento técnico de projeto. Fundação Oswaldo Cruz, MS/FNS/FIOCRUZ TED 81, de 2016. Brasília, DF; 2017. Relatório 3.
31. Ministério da Saúde (BR), Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. Conheça o alinhamento estratégico, as competências organizacionais, as competências gerenciais, a cadeia de valor da SAES. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2020.
32. Ministério da Saúde (BR), Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. AVANSAES: projeto de gestão da SAES. Brasília, DF: Ministério da Saúde; 2020.
33. Ministério da Saúde (BR), Secretaria de Atenção Especializada à Saúde. Relatório Sintético: diagnóstico AVANSAES. Brasília, DF: CGPROJ/GAB/SAES/MS; 2024.
34. Bardin L. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70; 2011.
35. Ministério da Saúde (BR), Secretaria de Atenção à Saúde. Apresentação Projeto AVANSAES: cronologia dos produtos concluídos. Brasília, DF: SEAPCOP/GAB/SAES/MS; 2020.
36. Ferreira AR. Análise e melhorias de processos. Revisão e adaptação Coordenação-Geral de Projetos de Capacitação. Brasília, DF: Enap, 2013.
37. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BR), Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Plano plurianual 2012-2015: projeto de lei. Brasília, DF: MPO; 2011.
38. Presidência da República (BR). Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Diário Oficial da União, Brasília, DF. 2019 dez 30; Seção I:1.