Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 16, 17 e 18 de abril de 2013

CADEIA DE VALOR: OS BENEFÍCIOS DO ALINHAMENTO ENTRE A ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL E A OPERACIONALIZAÇÃO DE SEUS PROCESSOS

Maria Cristina Gonçalves Torres
Ana Otávia Ribeiro Paiva
Vanice Cardoso Ferreira
Andréa Mara da Cruz Rocha

Painel 63/243 | Otimização de processos

CADEIA DE VALOR: OS BENEFÍCIOS DO ALINHAMENTO ENTRE A ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL E A OPERACIONALIZAÇÃO DE SEUS PROCESSOS

Maria Cristina Gonçalves Torres
Ana Otávia Ribeiro Paiva
Vanice Cardoso Ferreira
Andréa Mara da Cruz Rocha

RESUMO

O artigo aborda a experiência da elaboração da Cadeia de Valor na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais e o potencial de geração de melhores resultados, a partir da ampliação de sua orientação por processos, com foco no cidadão. Definida por Michael Porter, a Cadeia de Valor é entendida como o levantamento dos processos necessários para entregar produtos e serviços a um beneficiário. A construção desse instrumento permite ao gestor se afastar da perspectiva tipicamente funcional da organização e visualizar, de maneira mais sistêmica e integrada, o funcionamento do conjunto de processos existentes. A compreensão das relações de causas e efeitos, suas interfaces e transversalidades contribui na identificação do valor e benefícios agregados nos processos, bem como dos resultados e impactos gerados. A Cadeia de Valor da SEPLAG foi concluída com o levantamento de 06 macroprocessos, desdobrados em 26 processos e mais de 90 subprocessos. O trabalho subsidiará melhorias na integração de ações nas perspectivas de estratégia, custos, recursos, inovação e tecnologia, contribuindo para o cumprimento da missão do órgão e o alcance da visão de futuro definida.

INTRODUÇÃO

A construção de um planejamento estratégico de qualidade vem sendo gradativamente consolidada como fundamental para o sucesso de organizações públicas e privadas. Estabelecer uma missão que traduza a razão de existência da organização, bem como definir valores institucionais e uma visão de futuro que vislumbre uma situação futura em que se deseja chegar são pontos cruciais para nortear a atuação das organizações e direcionar os esforços necessários para a entrega de produtos e serviços.

As organizações existem para atender a necessidades dos seu público alvo, por meio da transformação de insumos em produtos e serviços, aos quais é agregado valor. O planejamento estratégico contribui como elemento que facilita a análise de pontos fortes e fracos, oportunidades e ameaças que influenciam no funcionamento organizacional e, consequentemente na qualidade das entregas realizadas e no alcance dos objetivos definidos.

Entretanto, a despeito da definição de boas estratégias, por vezes o alcance dos objetivos é prejudicado em razão de fatores diversos. Torna-se premente, portanto, primar pelo alinhamento entre a estratégia definida e a operacionalização dos processos que a concretizam. Nesse sentido, passa a ser fundamental conhecer como as organizações se estruturam e funcionam para efetivar sua missão e alcançar seus objetivos.

A gestão de processos pode ser definida como uma metodologia empregada para definir, analisar e gerenciar as melhorias no desempenho dos processos das organizações, com a finalidade de atingir condições ótimas (RADOS,1999). Dessa forma, tal metodologia favorece o conhecimento do funcionamento das organizações por meio de seus diversos processos, ou seja, do conjunto de atividades que recebe uma entrada (*input*), agrega-lhe valor e gera uma saída (*output*) para um cliente interno ou externo (Harrington, 1993).

Dentre os elementos utilizados para a gestão de processos, destaca-se a Cadeia de Valor, definida como o levantamento de toda a ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário, permitindo uma melhor visualização do valor ou benefício agregados nos processos e sendo utilizada amplamente na definição dos resultados e impactos de organizações.

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.

As iniciativas de otimização e gerenciamento de processos no Governo de Minas iniciaram-se em 2003, com a primeira fase Choque de Gestão[1], voltada, naquele momento, para o ajuste fiscal. Desde então, tais iniciativas vêm se fortalecendo com a disseminação de diretrizes e políticas de gestão e otimização de processos que orientam e subsidiam a promoção de ações nos órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais, visando racionalizar os esforços na busca de melhores resultados.

A partir de 2010, um fortalecimento ainda maior do tema foi observado, com a definição de um portfólio de Programas Estruturadores não mais compostos apenas por Projetos Estratégicos, mas também por Processos Estratégicos de Governo (PPAG, 2012-2015[2]).

Ressalta-se que tais iniciativas vão de encontro ao modelo de gestão integrada sob perspectiva de Estado em Rede[3], atualmente vivenciado no Governo de Minas Gerais. São prerrogativas deste modelo a modernização dos processos administrativos, a otimização de recursos públicos, e o destaque do cidadão como ator mais ativo na priorização de estratégias e políticas públicas.

Mais especificamente no tocante à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, a revisão do Planejamento Estratégico realizado em 2011 estabeleceu como objetivo referente à temática de processos: *Otimizar os Processos de Negócio da SEPLAG*. Dessa forma, para permitir uma priorização dos processos a serem otimizados de forma mais aderente à estratégia definida,

[1] "O conjunto integrado de políticas de gestão públicas orientadas para o desenvolvimento" (Vilhena, 2003) a qual visa elevar o modelo de gestão mineiro para uma nova modalidade de gerenciamento focado nos resultados e no atendimento às reais demandas da sociedade.

[2] O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) é o instrumento normatizador do planejamento da administração pública de médio prazo. É a referência para a formulação dos programas governamentais do quadriênio, orientando acima de tudo as proposições de diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais. O PPAG define qual será o escopo de atuação do Estado para um período de quatro anos, ou seja, define os programas e ações de governo, com suas respectivas metas físicas e orçamentárias, que serão executados durante esse período. Disponível em <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/arquivos/ppag.pdf>

[3] Cujas perspectivas básicas envolvem a gestão regionalizada, transversal e intersetorial de políticas públicas através de redes de desenvolvimento e a gestão participativa.

destacou-se a necessidade de se conhecer melhor os processos realizados na organização e alinhar as iniciativas de otimização de processos já existentes para ser possível trabalhar as melhorias de forma mais eficaz.

Assim, a demanda inicialmente identificada junto à alta gestão teve como escopo o levantamento de todos os processos finalísticos e de apoio da organização, a fim de possibilitar uma priorização posterior para a implementação de melhorias. Para atender a esta demanda, foi entregue como produto, em 2011, o Mapa de Macroprocessos que identifica o conjunto de processos existentes na SEPLAG: *Governança Pública*; *Gestão e Integração da Estratégia, Planejamento e Orçamento do Estado*; *Gestão de Pessoas*; *Gestão de Recursos Logísticos e Patrimônio*; *Gestão do Atendimento ao Cidadão*; e *Suporte Gerencial e Administrativo Interno*.

Com o decorrer do trabalho, observou-se ser necessário não apenas conhecer quais seriam os macroprocessos existentes na Secretaria, mas também entender e analisar possíveis interfaces e relações entre eles, envolvendo todas as atividades necessárias para que a organização possa, a partir das informações, recursos e demais entradas que recebe, gerar produtos e serviços com valor agregado e aderentes às necessidades dos beneficiários aos quais atende.

Dessa forma, a proposta inicial de levantamento dos processos existentes evoluiu para a necessidade de se estabelecer a Cadeia de Valor da Secretaria, desdobrada em macroprocessos, processos e subprocessos.

Para efetivar o desdobramento da Cadeia de Valor, foram considerados alguns pontos relevantes em relação à atuação do órgão: a transversalidade de grande parte de seus processos, os quais envolvem em geral mais de uma unidade funcional; o fato do órgão atuar como meio (ou suporte) para os demais órgãos do estado, com entregas necessárias para que estes efetivem suas ações finalísticas de maneira eficaz. Em especial o último ponto gerou a necessidade de maior atenção para a definição dos processos de apoio internos.

O arranjo dos processos no modelo de cadeia desenhado, conforme veremos posteriormente, permitiu um ganho de visão sistêmica, possibilitando a análise e correlação dos recursos para fins de identificar o que e como, de fato, tais processos são operacionalizados, e quais os potenciais resultados rumo ao alcance dos objetivos estratégicos.

Além disso, o modelo da 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.

O presente estudo aborda a experiência da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação, responsável pelas ações de planejamento e gestão de processos na SEPLAG, em parceria com a Diretoria Central de Políticas e Otimização de Processos, responsável pelas diretrizes centrais e políticas para gestão de processos no âmbito estadual; na construção de um modelo de Cadeia de Valor para a SEPLAG, que reflita a coordenação dos esforços necessários para o alcance dos resultados e objetivos estratégicos definidos e para entrega de serviços de qualidade aos seus beneficiários.

OBJETIVOS

O trabalho tem como objetivo geral apresentar a experiência de elaboração da Cadeia de Valor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, buscando maior alinhamento entre a estratégia governamental e a operacionalização de seus processos.

Para agregar maior valor ao registro desta experiência, busca-se ainda relacionar os objetivos específicos, através de constatações práticas do trabalho e respectivos fatores críticos de sucesso ao aprendizado organizacional. Tais elementos são apresentados como forma de subsidiar o entendimento do negócio pela Cadeia de Valor, assim como a execução da estratégia através de seus processos:

a) Apresentar a metodologia adotada para elaboração da Cadeia de Valor da SEPLAG;
b) Apresentar as principais dificuldades e desafios enfrentados na execução;
c) Apresentar o potencial de geração de melhores resultados, observados ou esperados, a partir da elaboração da Cadeia de Valor da SEPLAG.

ANÁLISE TEÓRICA DO INSTRUMENTO CADEIA DE VALOR E DE SUAS POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO ORGANIZACIONAL.

As organizações (públicas ou privadas) vêm enfrentando desafios para manterem sua sustentabilidade e ainda obterem crescimento num cenário em que é cada vez mais comum a incerteza, a escassez de recursos e constantes mudanças políticas e econômicas. No atual contexto globalizado, que reduz a distância entre países, povos e empresas e, cujas mudanças caminham num ritmo cada vez mais acelerado, torna-se fundamental para as organizações deter capacidade competitiva de forma a assegurar continuidade sustentável. Para isso, elas precisam desenvolver e implantar estratégias eficazes, que permitam agregar valor aos clientes e beneficiários e, simultaneamente, recompensar adequadamente os *stakeholders*.

Entretanto, só é possível tornar-se competitiva a organização que aprende a fazer o melhor uso de seus recursos e que promove o equilíbrio entre as variáveis (capital humano, conhecimento gerado, tecnologia utilizada, etc.) necessárias para o alcance dos resultados almejados.

Neste sentido, a Cadeia de Valor é um instrumento que proporciona a coordenação dos esforços necessários para o surgimento das vantagens competitivas pretendidas.

O termo *vantagem competitiva* foi desenvolvido por Michael E. Porter e procura demonstrar como a estratégia escolhida e seguida pela organização pode determinar e sustentar o seu sucesso competitivo.

Segundo Vilhena, et al, (2006) a Cadeia de Valor pode ser definida como o levantamento de toda a ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário. É uma representação de todas as atividades de uma organização e permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo, sendo utilizada amplamente na definição dos resultados e impactos de organizações.

Um diagrama de Cadeia de Valor permite definir os impactos que organizações, projetos ou processos pretendem alcançar (quais resultados pretende-se atingir), estabelecer quais produtos ou serviços se deseja entregar, e quais são as ações e insumos necessários para gerar os produtos ou serviços estabelecidos (Vilhena *et al*, 2006).

Segundo Porter (1986), uma empresa é uma Cadeia de Valor, representada por uma série de processos inter-relacionados. Assim, para se compreender a empresa é necessário um efetivo entendimento das relações entre os processos que a compõem e, além disso, reconhecer também que uma empresa deve ser vista dentro do contexto de uma cadeia global de atividades, onde é gerado o valor. Para o mesmo autor, as atividades que compõem a cadeia interna de valor são divididas em dois grupos. Um dos grupos representa as atividades primárias e o outro as atividades secundárias ou de apoio, representados a seguir na Figura n.º 01:

Figura 01: Cadeia de Valor. Fonte: Adaptado de Porter. Revista de Administração Contemporânea, 2011.

As atividades primárias em geral se referem a: logística interna, produção, logística externa, marketing e vendas e serviços. Já as atividades de apoio consistem em: aquisição, desenvolvimento de tecnologia, gerência de recursos humanos e infraestrutura. A importância de cada uma dessas atividades de valor difere com relação às características especificas de cada organização, as quais, estudando suas atividades e aquilo que representa valor para seus clientes, conseguirão identificar, em sua cadeia, as atividades com maior potencial para obtenção de vantagens competitivas.

Segundo Porter (1989), "*a Cadeia de Valores 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*." (PORTER, 1989, p.31). Para o mesmo autor "*toda empresa é uma reunião de*

atividades que são executadas para projetar, produzir, comercializar, entregar e sustentar seu produto. Todas estas atividades podem ser representadas, fazendo-se uso de uma Cadeia de Valores". (Porter, 1989, p.33).

Porter (1989) destaca, ainda, que o sucesso dos negócios passa, também, pela capacidade da organização em gerir de forma eficiente e eficaz as suas atividades internas e articular-se externamente como um dos agentes que integram um determinado segmento de atividade.

Porter (1989) parte da premissa de que as atividades são os pilares da construção de vantagens competitivas, sendo consumidoras de recursos, por um lado, e criadoras de valor, por outro. Tal idéia é corroborada por Brimson (1996) quando o mesmo diz que, "*se são as atividades que convertem recursos em produtos, então o foco nas atividades permite entender o modo como uma empresa emprega seu tempo e recursos para alcançar os objetivos empresariais*" (BRIMSON, 1996, p.63). Da mesma forma, podemos traduzir as idéias de Porter e Brimson para a realidade do setor público, compreendendo as atividades realizadas como os pilares para o alcance dos objetivos estratégicos, uma vez que elas expressam como a organização pública funciona e gerencia seus recursos para entregar serviços públicos de qualidade para os cidadãos.

Shank & Govindarajan (1993), ampliam o conceito de Porter, afirmando que "*a Cadeia de Valor para qualquer empresa, em qualquer negócio, é o conjunto interligado de todas as atividades que criam valor*" (SHANK, GOVINDARAJAN, 1993, p.13). Da mesma forma, Hansen & Mowen (2001) entendem que a análise da Cadeia de Valor serve para fortalecer a posição estratégica de uma empresa.

A Cadeia de Valor deve ser estruturada de forma que cada conjunto de atividades da organização agregue valor para o próximo conjunto de atividades. Porter (1989) apresenta uma série de etapas a serem seguidas na análise estratégica de custos de uma Cadeia de Valor; e Shank & Govindarajan (1993) resumem essa análise em quatro pontos específicos, tratados como um método para a análise da cadeia:

a) elos com fornecedores (interação para beneficiar toda a cadeia de suprimento);
b) elos com clientes (explorar e melhorar as relações com os canais de distribuição);

c) elos das atividades internas (otimizar os processos e as atividades internas);

d) elos das unidades de negócio da empresa (otimizar as unidades de negócio). (SHANK, GOVINDARAJAN,1993, p.58).

As atividades da organização devem ser identificadas, sincronizadas, e integradas na Cadeia de Valor, pois, podem gerar informações de vital importância para a obtenção da competitividade, que dependem exclusivamente do uso e aplicação dados pelos gestores.

De acordo com a literatura pesquisada, podem ser identificadas vantagens advindas da utilização da Cadeia de Valor. Uma das principais vantagens é apontar de que forma a organização pode determinar uma estratégia de custos a fim de tornar-se mais competitiva.

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.

Ponderando tais vantagens no contexto do setor público, percebe-se que a Cadeia de Valor traz como vantagens a maior facilidade para detecção de ameaças e oportunidades, processos fortes e frágeis, a detecção de oportunidades de melhoria e aprimoramento. Apesar de as organizações públicas não primarem pela obtenção de lucros, é fundamental que elas alcancem uma situação de equilíbrio fiscal e consigam se sustentar e manter seu funcionamento de forma a garantir a prestação de serviços públicos de qualidade. Neste sentido, identificar oportunidades de redução de custos e melhor aproveitamento dos recursos existentes é fundamental para o alcance de maior eficiência das organizações públicas.

A Cadeia de Valor contribui para este objetivo na medida em que elenca, de forma clara, os conjuntos de atividades realizados para a geração de valor para os beneficiários, possibilitando a percepção de gargalos e desperdícios, bem como a eliminação ou redução de atividades e processos que não agregam valor.

A análise da Cadeia de Valor segundo Hansen e Mowen (2001), subsidia o processo de gerenciamento estratégico das organizações, pois favorece a compreensão e atuação sobre a estrutura patrimonial, econômica, financeira e operacional das suas principais atividades e processos.

Por fim, as tendências nas organizações rumam para a centralização de seus esforços naquilo que já fazem de melhor, atividades em que reside seu diferencial. Assim, ter uma Cadeia de Valor definida, bem como manter a boa gestão desta fortalece o potencial competitivo das organizações.

Ressalta-se que o tema da Cadeia de Valor e a busca por vantagem competitiva é extremamente importante para a definição de estratégias capazes de promoverem o crescimento e sustentabilidade das organizações, sejam elas, públicas ou privadas.

METODOLOGIA: A CONSTRUÇÃO DA CADEIA DE VALOR NA SEPLAG/MG

Feita a contextualização acerca da necessidade de elaboração de um instrumento que favorecesse maior alinhamento entre estratégia e operacionalização dos processos e feitas as devidas explanações acerca da revisão bibliográfica sobre o tema, apresenta-se neste capítulo a experiência da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais na construção de sua Cadeia de Valor.

Conforme abordado, a demanda por um instrumento que permitisse a visualização de todos os macroprocessos existentes na Secretaria para posterior priorização de melhorias evoluiu para a necessidade de não somente elencar tais processos, mas também conhecer como os mesmos se complementavam e se influenciavam mutuamente para a geração de valor aos beneficiários dos produtos e serviços entregues pela SEPLAG/MG.

Percebeu-se, desta forma, a necessidade de se elaborar uma Cadeia de Valor que representasse todos os conjuntos de atividades desenvolvidas pela Secretaria e permitisse melhor visualização do valor e benefício agregados nos processos, bem como análise crítica dos resultados e impactos gerados.

Conforme abordado, quando definida a necessidade de construção da Cadeia de Valor, já haviam sido levantadas junto às unidades da SEPLAG/MG

algumas informações referentes às atividades realizadas. Como exemplo, foram levantados o negócio específico de cada área, principais fornecedores, insumos, produtos e serviços, necessidades atendidas pelos mesmos e público-alvo. Em complemento, cada unidade elencou o que entendia serem seus principais processos, subprocessos e atividades, assim como o grupo temático ou assunto a que pertenciam. Tais informações haviam subsidiado a elaboração do Mapa de Macroprocessos da SEPLAG.

A avaliação do material consolidado mostrou que, apesar de se ter como objetivo o levantamento dos grupos de atividades com foco nos processos de trabalho, houve grande aderência dos macroprocessos às áreas funcionais da Secretaria. Percebe-se que tal resultado derivou de dois aspectos principais: o levantamento de informações ter sido feito de forma funcional e a dificuldade de superar a visão funcional e fragmentada para adotar outra sistêmica e mais integrada.

Nesse contexto, fez-se necessário definir uma metodologia pra elaboração da Cadeia de Valor da SEPLAG/MG, a qual perpassou as seguintes etapas:

a) Criação do Grupo de Trabalho e estabelecimento de diretrizes;
b) Análise do material e informações disponíveis[4];
c) Proposta de organização das informações em uma lógica de agregação de valor orientada aos públicos-alvo / clientes;
d) Elaboração da proposta de Cadeia de Valor da SEPLAG;
e) Apresentação da proposta de Cadeia de Valor e rodadas de validação e ajustes.

Dada a vanguarda da iniciativa na Secretaria e a não observância de um modelo único possível na literatura para a elaboração de tal instrumento[5], foi formado um *grupo de trabalho* para elaboração da proposta de Cadeia de Valor a ser validada com a alta gestão. O grupo foi composto por cinco servidores da Secretaria, com considerável conhecimento em Gestão de Processos.

[4] Mapa de Macroprocessos, Mapa Estratégico, entre outros.
[5] Conforme abordado no Capítulo 3 deste artigo: *ANÁLISE TEÓRICA DO INSTRUMENTO CADEIA DE VALOR E DE SUAS POTENCIAIS CONTRIBUIÇÕES PARA A GESTÃO ORGANIZACIONAL*.

A primeira atividade realizada pelo grupo perpassou o estudo do material[6] e das informações previamente levantadas, e o alinhamento teórico sobre conceitos e termos a serem utilizados.

A inexistência de um modelo único a ser seguido para elaboração da Cadeia de Valor e a dificuldade de introduzir uma lógica sistêmica de agregação de valor em uma organização tipicamente hierárquica e com estrutura funcional levou à necessidade de se *estabelecer premissas e diretrizes* a serem seguidas durante o desenrolar do trabalho, buscando-se evitar desentendimentos, desvios de foco com relação ao objetivo e possíveis retrabalhos.

Foram definidas como premissas:

a) o alinhamento com a estratégia da SEPLAG/MG: a elaboração da Cadeia de Valor da Secretaria ocorreu posterior à definição do planejamento estratégico, de forma que se tornou premente a necessidade de se alinhar ambos os materiais.

b) a orientação baseada na entrega de valor para os "clientes[7]": adoção de uma abordagem por processos com foco no ponto de vista do cliente e nas necessidades dos mesmos às quais a organização visa atender; e

c) o foco na agregação de valor e não na representação da estrutura funcional: a elaboração da Cadeia de Valor deve considerar a compreensão das atividades desenvolvidas de maneira integrada, como processos e transformações de entradas em saídas, com agregação de valor.

A Figura n.º 02 apresenta a relação de tais premissas em uma lógica de construção da Cadeia de Valor.

[6] Referente ao levantamento anteriormente realizado junto às unidades da SEPLAG/MG para construção do Mapa de Macroprocessos.

[7] Aqui entendidos como os beneficiários a que se dirigem os produtos e serviços entregues pela Secretaria.

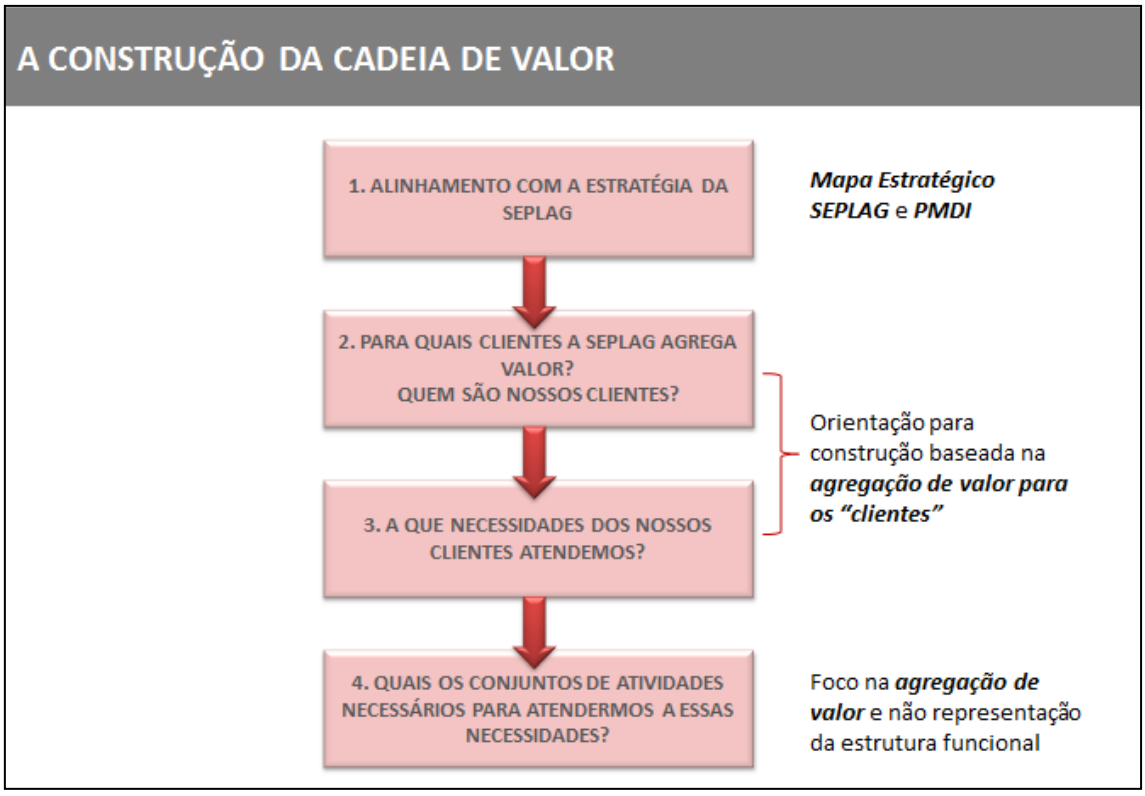

Figura n.º 02: Diretrizes para a construção da Cadeia de Valor da SEPLAG/MG.
Fonte: Elaboração Própria.

No tocante ao alinhamento com a estratégia da SEPLAG/MG, a avaliação do Mapa Estratégico, ilustrado na Figura n.º 03, permitiu a percepção de elementos importantes que, esperava-se, deveriam ser refletidos nos grupos de atividades realizadas.

Dentre eles, vale destacar a Missão da Secretaria (*Integrar as ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública, visando o desenvolvimento do Estado e a promoção da cidadania*) e sua Visão (*Ser excelência em gestão pública, incorporando-a como valor de Estado*).

Com relação à Missão, ou razão de existência da SEPLAG, percebe-se que a integração da ação governamental, coordenando os esforços de planejamento e gestão das diversas Secretarias de Governo, aparece como marco da atuação da SEPLAG/MG. Da mesma forma, a promoção da cidadania é destacada como elemento fundamental dessa missão. Assim, a organização das informações levantadas previamente e a proposta de Cadeia de Valor deveriam ser aderentes a tais elementos, que representam a essência das atividades desenvolvidas pela organização.

Além disso, tal análise facilitou a identificação dos “clientes” da Secretaria, listada no mapa como *partes interessadas*. Percebe-se que o Mapa traz, para cada um dos atores listados, um breve conjunto de necessidades que deveriam ser atendidas por meio das entregas realizadas pela SEPLAG.

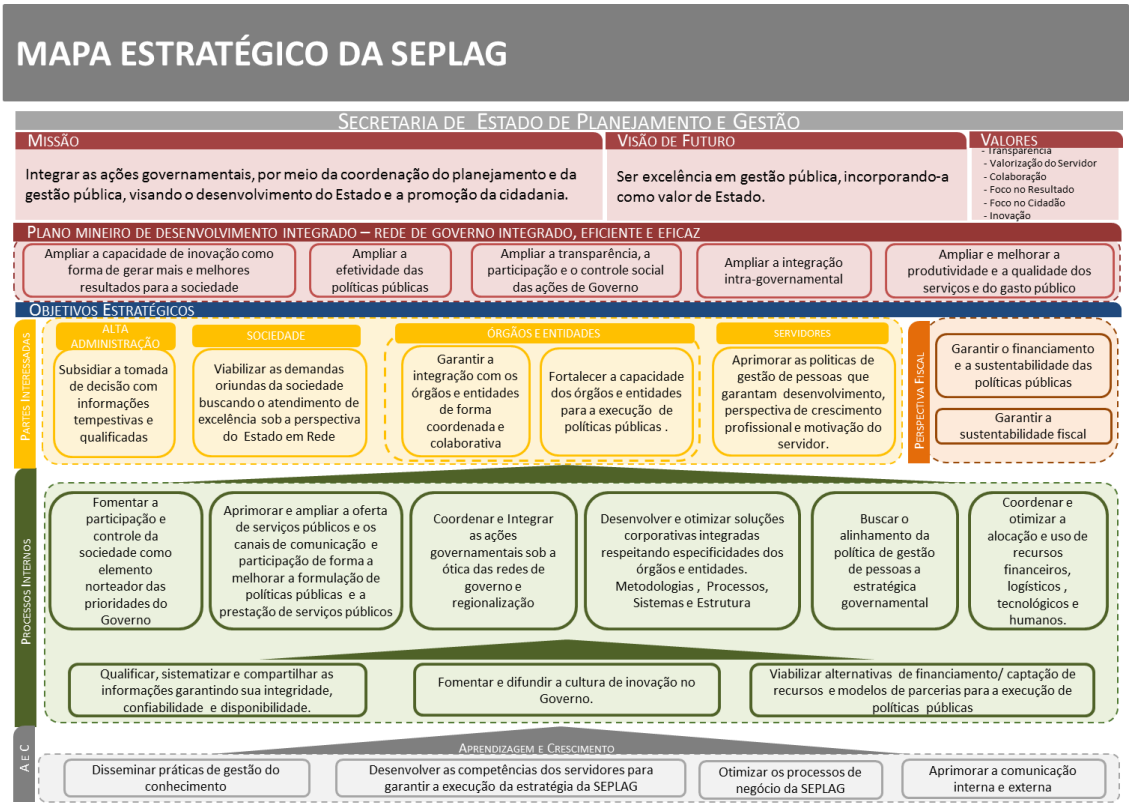

Figura n.º 03: Mapa Estratégico da SEPLAG/MG.
Fonte: Elaboração Própria.

A partir da definição dos clientes da Secretaria e das necessidades gerais dos mesmos às quais se visava atender, as informações previamente levantadas foram inicialmente reorganizadas, levando-se em conta os conjuntos de atividades necessários para suprir com as necessidades e entregar valor aos beneficiários.

Vale ressaltar que tal reorganização considerou as diretrizes estabelecidas e envolveu a quebra de alguns paradigmas ao agrupar em um mesmo fluxo de agregação de valor unidades funcionais distintas da organização. Por exemplo, a coordenação do planejamento foi agrupada, independente de tal planejamento estar mais focado nos programas estratégicos ou associados de governo, os quais, atualmente são conduzidos e coordenados por unidades funcionais diferentes da Secretaria.

Na evolução para a elaboração da Cadeia de Valor foram realizados alguns exercícios importantes visando estabelecer um esquema lógico representando os grandes pilares de atuação da SEPLAG - Coordenação, Planejamento e Gestão Pública - que, em consonância com missão, visão e valores, compõem a Identidade organizacional da Secretaria. Este esquema é apresentado na figura n.º 04 a seguir.

Figura n.º 04: Identidade Organizacional da SEPLAG/MG.
Fonte: Elaboração Própria.

Na perspectiva de foco na agregação de valor foram representados também o principal produto resultante da atuação da Secretaria – Ações Governamentais Integradas e respectivos impactos – Desenvolvimento do Estado e Promoção da Cidadania.

Para facilitar os entendimentos acerca da proposta de elaboração da Cadeia de Valor, foi importante apresentar não apenas os macroprocessos que a comporiam, mas também o desdobramento destes em processos e subprocessos, a fim de facilitar que os envolvidos visualizassem de maneira mais clara a lógica adotada.

Seguindo as diretrizes definidas, a Cadeia de Valor considerou a arquitetura de processos apresentada no *Guia para Melhoria de Processos no Governo de Minas Gerais*[8], ilustrada na Figura nº 05.

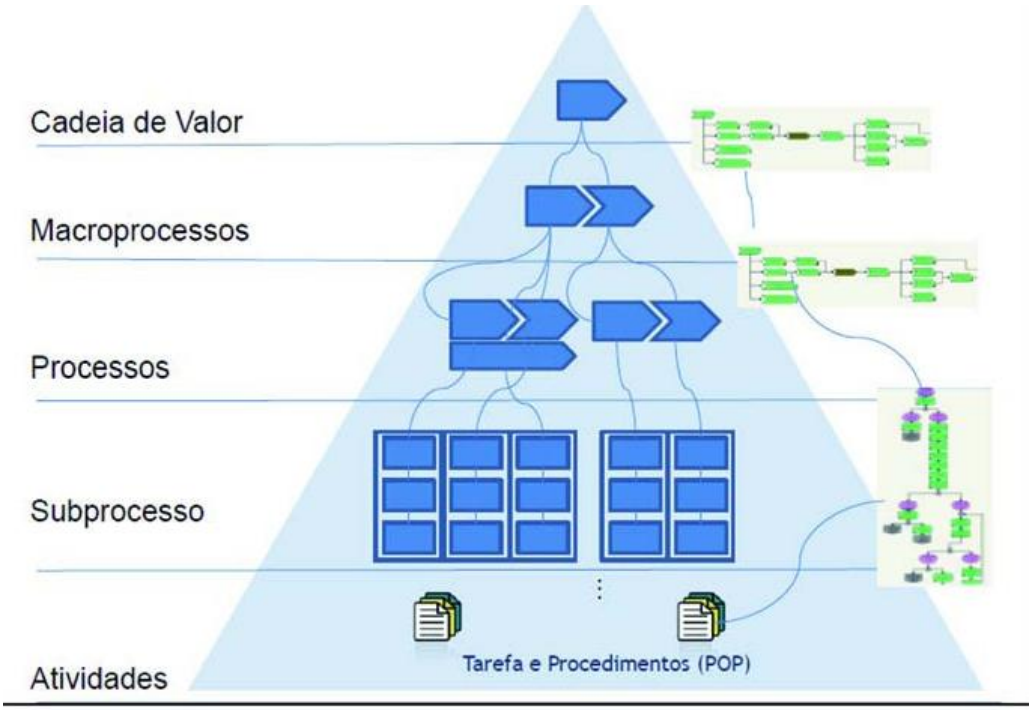

Figura n.º 05: Arquitetura de Processos.
Fonte: Guia para Melhoria de Processos no Governo de Minas Gerais.

Conforme ilustrado, adotou-se como definição que a Cadeia de Valor (levantamento de toda a ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário) seria composta por grandes grupos de atividades agregados em macroprocessos, que por sua vez, poderiam ser subdivididos e especificados em processos, os quais se desdobrariam ainda em subprocessos até o nível de atividades e tarefas. Assim, a arquitetura de processos possibilitaria a estruturação dos processos da organização em diferentes níveis, apresentando o desdobramento dos processos desde a estratégia até o nível operacional.

[8] Disponível em: < http://www.planejamento.mg.gov.br/gestao-governamental/gestao-de-processos/metodologias-de-gestao/metodologias-caderno-1 >

A partir das informações disponíveis, foi possível estabelecer uma proposta de Cadeia de Valor, composta por macro-processos, desdobrados em processos e subprocessos. Para validação do material proposto, foram estabelecidas quatro rodadas principais de avaliação, discussão ajustes e validação.

A primeira rodada de avaliação e ajustes envolveu a participação de dois servidores indicados pelos respectivos Subsecretários visando uma validação preliminar com relação ao conteúdo proposto. O objetivo dessa avaliação preliminar e menos formal foi amadurecer a lógica adotada para elaboração da Cadeia de Valor e capturar impressões e opiniões dos servidores com relação ao material. Por não ser comum a busca de entendimento do funcionamento da Secretaria de maneira mais sistêmica, percebeu-se certa dificuldade dos servidores em visualizar o funcionamento da organização da forma proposta, uma vez que os mesmos tendiam sempre a buscar as "*caixinhas*" funcionais presentes no organograma da SEPLAG/MG.

Assim, a partir da primeira rodada de validação, mostrou-se necessário contextualizar a elaboração da Cadeia de Valor, buscando deixar clara a origem de sua necessidade e a evolução do trabalho, bem como conceituar o instrumento e esclarecer as diretrizes definidas e a lógica de construção adotada.

Dessa forma, a segunda rodada de validação envolveu superintendentes da Secretaria e a Chefia de Gabinete (patrocinadora do trabalho) e considerou as lições aprendidas na avaliação preliminar. A validação ocorreu em uma reunião de Câmara Técnica[9], na qual foi apresentado o histórico do levantamento de processos na Secretaria, o Mapa de Macroprocessos elaborado em 2011 e considerações sobre o mesmo, bem como a evolução do trabalho para a elaboração da Cadeia de Valor, definições conceituais acerca do instrumento, benefícios esperados e a proposta construída pelo grupo de trabalho, já com o desdobramento a nível de processos e subprocessos.

[9] Câmara Técnica é uma reunião dos Superintendes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, que ocorre desde janeiro de 2011. O objetivo das reuniões é compartilhar políticas e metodologias executadas pelas superintendências centrais da Secretaria, a fim de garantir o alinhamento das ações voltadas para os órgãos do governo e fomentar as possibilidades de integração.

A despeito de ser incomum pensar a organização do ponto de vista da agregação de valor, a apresentação da lógica adotada facilitou a avaliação do instrumento proposto e o surgimento de discussões que envolveram pontos fundamentais para o cumprimento da missão da SEPLAG/MG e muito agregaram ao trabalho. Após a reunião, foi aberto um período de uma semana para que os superintendentes discutissem setorialmente a proposta com suas equipes, bem como enviassem suas considerações e sugestões sobre o material então apresentado. Em seguida as sugestões foram avaliadas pelo grupo de trabalho e consideradas a partir da realização dos ajustes necessários no instrumento.

Posteriormente, a proposta ajustada foi apresentada em uma terceira rodada de avaliação e validação com os subsecretários, que tiveram acesso a um material mais maduro e adequado. Também percebeu-se certo desconforto inicial com relação à forma de se apresentar o funcionamento da organização de maneira sistêmica, mas tal desconforto foi brevemente substituído pela visualização de potencial de ganhos gerados por tal perspectiva, bem como da possibilidade de se esclarecerem possíveis fraquezas na realização das atividades.

A visão mais gerencial do nível estratégico contribuiu para outros ajustes que se tornaram necessários e foram consolidados ao longo da própria reunião, da qual o grupo saiu com uma proposta final, validada em três instâncias de aprovação, a ser apresentada para o dirigente máximo do órgão.

Para avaliação final da Secretária de Estado de Planejamento e Gestão, optou-se por não apenas enviar o material elaborado, mas também estabelecer uma agenda para apresentação da proposta, sustentada pelo histórico de sua construção e pelas discussões e ajustes previamente realizados. A partir da reunião de validação final, outros breves ajustes conclusivos foram possíveis, chegando-se, dessa forma, à proposta final da Cadeia de Valor da SEPLAG/MG.

A Cadeia de Valor da SEPLAG foi definida com o levantamento de 06 macroprocessos (cinco finalíscos e um de apoio), desdobrados em 26 processos e mais de 90 subprocessos, estes não exaustivos e podendo ser revistos conforme necessidades posteriores.

Em uma próxima etapa, de acordo com as diretrizes da alta administração, serão definidos os encaminhamentos para a Cadeia de Valor da SEPLAG, visando que a mesma continue contribuindo efetivamente para o conhecimento organizacional e subsidie outras iniciativas de revisão de planejamento, de gestão e melhoria de processos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo apresentar a experiência de elaboração da Cadeia de Valor da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, buscando maior alinhamento entre a estratégia governamental e a operacionalização de seus processos.

A despeito de poder-se considerar o trabalho como bem sucedido, é importante pontuar alguns desafios observados para sua concretização.

Primeiramente, a avaliação do funcionamento da Secretaria do ponto de vista de processos e a busca de alinhamento com a estratégia organizacional definida levaram à seguinte indagação: *como a SEPLAG operacionaliza suas atividades rotineiras para efetivar sua missão?*

De fato parece coerente que as organizações buscam se estruturar de forma a garantir o cumprimento de sua razão de ser por meio dos processos que realiza cotidianamente. Entretanto, a realização deste trabalho mostrou que nem sempre tal operacionalização ocorre de forma tão clara e definida. Por vezes tem-se estratégias bem planejadas e definidas, mas a operacionalização das mesmas não é vista de forma clara.

No caso específico deste trabalho, a elaboração da Cadeia de Valor permitiu a identificação de processos frágeis, não estruturados e não institucionalizados. Para alguns processos, percebeu-se que a agregação de valor para beneficiários não ocorrida de forma estruturada, mas de maneira fragmentada. No mesmo sentido, a realização do trabalho apontou para a necessidade de melhor definição de papeis e limites de atuação, considerando as interfaces das atividades realizadas. Além disso, o trabalho também levantou a necessidade de maior fortalecimento da gestão de processos na SEPLAG/MG, na medida em que foram identificadas iniciativas desconectadas e paralelas relativas à melhoria de processos, o que tende a gerar espaços para o retrabalho e o aproveitamento de esforços aquém do desejado.

Outros desafios percebidos para a construção da Cadeia de Valor se referiram à dificuldade (sobretudo inicial) de se desligar da representação funcional da organização e conseguir adotar uma visão por processos e sistêmica. Contribuíram para isso a complexidade do ambiente, a multiplicidade de atores envolvidos nos processos e o fato de as informações preliminares terem sido levantadas de forma funcional na organização.

Com relação à complexidade da organização, vale ressaltar como aspecto dificultador, o fato de a mesma possuir um negócio peculiar por envolver em seu cerne atividades correlatas à coordenação de esforços de planejamento e gestão dos demais órgãos do governo e, ao mesmo tempo, a prestação direta de serviços aos cidadãos mineiros, por meio, por exemplo, da coordenação das Unidades de Atendimento Integrado[10] (UAI).

Por outro lado, destaca-se que já durante a elaboração da Cadeia de Valor, alcançou-se como ganho (ainda que intangível) a possibilidade de se reunir gestores e colaboradores em torno de discussões e reflexões que os levavam a se afastar da perspectiva tipicamente funcional com a qual estavam mais acostumados e discutirem sobre o funcionamento da Secretaria sob um ponto de vista mais sistêmico e integrado. Tal análise, mais afastada das "*caixinhas*" funcionais favoreceu uma melhor compreensão das relações de causas e efeitos, suas interfaces e transversalidades, contribuindo para a identificação do valor agregado nos processos, resultados e impactos gerados.

Além disso, vale destacar como benefícios advindos do trabalho a potencial contribuição para uma mais efetiva gestão do conhecimento na Secretaria, uma vez que o instrumento proporciona a visualização do funcionamento da organização e traz a possibilidade de se gerir melhor o conhecimento existente por meio de sua incorporação em produtos, serviços e processos, a partir da integração de serviços provenientes de informações da Cadeia de Valor.

Um desafio importante a partir da construção da Cadeia de Valor e identificação dos vários níveis de processos é a possibilidade de se construção de mecanismos de melhor dimensionamento da força de trabalho, considerando os grupos de atividades a serem executadas, bem como a complexidade das mesmas.

Outro benefício potencial refere-se à contribuição do instrumento para iniciativas referentes à gestão de custos. Conforme apontam Santos, Bornia e Leite (2010), atualmente, as organizações devem buscar não apenas custear seus produtos, mas maior eficiência na utilização dos recursos disponíveis. Segundo os

[10] As Unidades de Atendimento Integrado (UAI) representam um novo conceito de atendimento ao cidadão a partir da prestação de serviços das três esferas de governo em um único local por meio de capacitação de servidores, otimização do parque tecnológico, disponibilização de equipamentos de informática com modelos de última geração, implantação de câmeras de segurança e terminais de auto-atendimento, importantes para redução e eliminação de filas e, conseqüentemente, diminuição do tempo de espera do cidadão.

mesmos autores, a gestão de custos deve estar integrada à estrutura organizacional para se obter uma gestão mais eficiente e, dessa forma, a associação à Cadeia de Valor gera resultados mais positivos em comparação à implementação de sistemas de custeio dissociados desse instrumentos (Santos, Bornia e Leite, 2010).

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 Secretaria.

Por fim, o fato de ser uma iniciativa piloto, a partir da qual é possível extrair lições aprendidas, contribui para a possibilidade de divulgação e expansão do trabalho para os demais órgãos do Estado (e mesmo para outros Estados da Federação), servindo de inspiração para a busca de maior alinhamento entre a estratégia definida e sua operacionalização por meio dos processos de trabalho. A análise comparativa entre a estratégia definida para a SEPLAG e o conjunto de atividades efetivamente realizadas contribuiriam para a avaliação do alinhamento efetivamente existente entre tais elementos e seu impacto para a operacionalização das ações planejadas para o alcance da visão de futuro da organização.

REFERÊNCIAS

BRIMSON, James A. *Contabilidade por atividades*. São Paulo: Atlas, 1996.

HANSEN, Don R. & MOWEN, Maryanne M. *Gestão de custos: contabilidade e controle.* São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2001.

HARRINGTON, James. *Aperfeiçoando Processos Empresariais*. São Paulo: Makron Books, 1993.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Guia para Melhoria de Processos do Governo de Minas Gerais*. Minas Gerais, 2011. Disponível em <http://www.egov.mg.gov.br/Guia_para_melhoria_dos_processos-71>

PORTER, Michael E. *Estratégia Competitiva – Técnicas para análise de indústrias e da concorrência*. 18ª Edição. São Paulo-SP: Campus, 1986.

PORTER, M. E. *Vantagem competitiva: criando e sustentando um desempenho superior.* Rio de Janeiro: Campus, 1989.

RADOS, Gregório J. Varvaquis. *Gerenciamento de Processos.* Apostila do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção. UFSC, 1999.

Revista de Administração Contemporânea. Vols .7 no.3 Curitiba July/Sept. 2003.

Revista de Administração Contemporânea. Vols .8 no.15 Curitiba July/Sept. 2003.

ROCHA, Welington. *Contribuição ao Estudo de um Modelo Conceitual de Sistema de Informação de Gestão Estratégica*. São Paulo, 1999. Tese de doutoramento. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.

SANTOS, C. M.S.; Bornia, A. C.; Leite, M. S. A. *Sistema de Gestão de Custos Associado à Cadeia de Valor. ABCustos Associação Brasileira de Custos* - Vol. V n° 1 - jan/abr 2010 ISSN 1980-4814.

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

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARAES, T. B. *O Choque de Gestão em Minas Gerais*: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

AUTORIA

Maria Cristina Gonçalves Torres - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
Endereço eletrônico: cristina.torrres@planejamento.mg.gov.br

Ana Otávia Ribeiro Paiva – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
Endereço eletrônico: ana.paiva@planejamento.mg.gov.br

Vanice Cardoso Ferreira – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
Endereço eletrônico: vanice.ferreira@planejamento.mg.gov.br

Andréa Mara da Cruz Rocha – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
Endereço eletrônico: andrea.rocha@planejamento.mg.gov.br