



## CADEIA DE VALOR DA CGU

### Projeto “Implantação da Gestão de Processos da CGU”

#### Oportunidades:

- O desenvolvimento do projeto para implantação de um modelo de gestão de processos para a CGU promove a avaliação dos grandes processos do órgão;
- Exigência de novo formato de prestação de contas pelo TCU, a partir do exercício de 2018, baseado no modelo de relato integrado, para apresentação do Relatório de Gestão;
- Proximidade da revisão do planejamento estratégico da CGU para 2020-2023.

#### 1. O que é cadeia de valor?

A cadeia de valor foi concebida por Michael Eugene Porter<sup>1</sup>, no final da década de 80, como um instrumento de gestão estratégica de negócio, cujo objetivo é transmitir de forma simples, por meio de uma representação gráfica, quais atividades impactam diretamente no valor gerado pela empresa.

*Mas o que é valor gerado por uma empresa?* Conceitos diversos foram desenvolvidos para definir **valor** e, dentre esses, de que valor é algo percebido pelo cliente do negócio. Seguindo a definição de Porter, valor é quanto os clientes estão dispostos a pagar pelo que é ofertado. Conseqüentemente, o crescimento da empresa estaria relacionado ao grau de satisfação que a empresa é capaz de gerar no cliente, a ponto de que esse pague um valor maior pelo produto, cobrindo custos do empreendimento.

Dessa forma, a cadeia de valor revela que todas as atividades desenvolvidas pela empresa – desde a aquisição de matéria-prima, passando por atividades de recursos humanos, até a entrega de um bem, ou a prestação de um serviço – formam um elo em cadeia, de atividades interdependentes, cujo fim último é a satisfação dos clientes.

Conforme o CBOK, a cadeia de valor “ênfatisa a captura de processos e atividades que adicionam valor ao serviço ou produto entregue ao cliente. Proporciona uma visão geral, mas não uma visão detalhada dos processos de negócio. (...) **Diversas abordagens para cadeia de valor empregam seu próprio conjunto de símbolos**, mas, em geral, são facilmente interpretados e **frequentemente empregam uma seta ou um traço horizontal para expressar cada passo na cadeia**. Grupos de passos podem ser sumarizados sob um objeto de ‘processo superior’” (pág. 93, 3ª Edição).

---

<sup>1</sup> Michael Eugene Porter, professor na *Harvard Business School*, autor de obras no campo da estratégia competitiva de empresas.



Cadeia de Valor de Porter (fonte: Porter, 1989)

Os desenhos de cadeia de valor introduzem dois conceitos basilares utilizados na busca do (auto) conhecimento da entidade para o melhor gerenciamento de seus processos:

- O primeiro, também trazido por Porter, trata da natureza das atividades desenvolvidas pela organização, o que permite a classificação das atividades em três tipos de processos;
- O segundo, utilizado na metodologia *Business Process Management* (BPM), refere-se à hierarquia de processos, em níveis, em que estão conjugadas as atividades para a entrega de um resultado, produto ou serviço, o que permitirá a administração dos processos da entidade como ativos.

### 1.1. Tipos de Processo

Porter observou que as atividades desenvolvidas em uma organização podem ser “de suporte” ou “de apoio”, ou do tipo “estratégico”, “gerencial”, ou de “gestão”, de acordo com a natureza e a relação mediata ou imediata em relação ao produto ou serviço prestado ao cliente. O diferencial entre as instituições residiria na forma como as empresas realizam as atividades alocadas nos processos chamados “primários” ou “finalísticos”, considerados aqueles que guardam relação direta com o produto ou serviço entregue aos clientes, fazendo cumprir sua missão institucional ou seu propósito declarado. Daí a importância de visualizar a missão da organização junto à cadeia de valor, que deverá estar coerente com os processos executados.

Conforme definição do CBOK, os tipos de processos podem ser assim definidos:

- **Processo primário:** frequentemente referenciados como processos essenciais ou finalísticos, representam as *atividades essenciais* que uma organização executa para cumprir sua missão. Esses processos constroem a percepção de valor pelo cliente por estarem diretamente relacionados à experiência de consumo do produto ou serviço (...).

Processos primários podem fluir através de áreas funcionais ou até entre organizações e fornecer uma visão completa ponta a ponta de criação de valor, devendo ser estabelecidos a partir da perspectiva do cliente e dos ‘momentos da verdade’ resultantes da experiência de consumo. Somente aquelas



atividades que imediatamente influenciam e impactam essa experiência são partes do processo primário; atividades que influenciam e impactam, porém não imediatamente, podem ser consideradas como parte de processos de suporte;

- **Processo de suporte:** existe para *prover suporte a processos primários*, mas também pode prover suporte a outros processos de suporte (processos de suporte de segundo nível, terceiro nível e sucessivos) ou processos de gerenciamento. A diferença principal entre os processos primários e os de suporte é que processos de suporte entregam valor para outros processos e não diretamente para os clientes. Apesar de estarem associados a áreas funcionais, frequentemente são interfuncionais. O fato de processos de suporte não gerarem diretamente valor para os clientes não significa que não sejam importantes para a organização.

Os processos de suporte podem ser fundamentais e estratégicos para a organização na medida em que aumentam sua capacidade de efetivamente realizar os processos primários.

- **Processo de gerenciamento:** tem o propósito de (sic) para medir, monitorar, controlar atividades e administrar o presente e o futuro do negócio. Processos de gerenciamento, assim como os processos de suporte, não agregam valor diretamente para os clientes, mas são *necessários para assegurar que a organização opere de acordo com seus objetivos e metas de desempenho*. Podem estar associados a áreas funcionais ou serem interfuncionais.

## 1.2. Hierarquia dos Processos

O segundo conceito possibilita a visão das funções realizadas por uma entidade que possam ter algo em comum, conforme o fim ou macrofunção dessas no negócio, a partir de um nível maior de aglomeração de processos, até a decomposição desses em atividades e tarefas. Quanto menor o nível de processo, até a sua decomposição em atividade ou tarefa, mais evidente é o que está sendo realizado.

Segundo o CBOOK, “organizações diferentes podem usar um número diferente de níveis e também chamá-los de forma diferente de acordo com os métodos e convenções adotados. O importante é o processo ser desdobrado em um nível baixo o suficiente para entender as tarefas e respectivos passos que serão executados e como funcionam em conjunto para alcançar a meta do processo.”

A esse respeito, cita-se o exemplo da bibliografia nacional de Reis e Blattman<sup>2</sup>, que propõe a hierarquia de processos em três níveis: macroprocessos (1º nível), subprocessos (2º nível), atividades (3º nível). Harrington<sup>3</sup>, por sua vez, propõe uma divisão em quatro níveis: macroprocessos (1º nível), subprocessos (2º nível), atividades (3º nível), tarefas (4º nível).

A partir dos conceitos de tipos de processos e hierarquia de processos, é possível representar a cadeia de valor da organização. Como já afirmado, a cadeia de valor propicia uma visão do mais alto nível das funções, normalmente refletindo os macroprocessos (1º nível) e os processos de 2º nível.

A observação do CBOOK quanto à existência de múltiplas abordagens para a cadeia de valor é facilmente perceptível quando se buscam exemplos. **As organizações imprimem o seu próprio estilo para representar graficamente suas cadeias de valor, não havendo, portanto, uma regra única para esse desenho.**

<sup>2</sup> Gestão de processos em biblioteca. 2004.

<sup>3</sup> (1993, p.34)



### 1.3. O Relatório Integrado<sup>4</sup>

O *International Integrated Reporting Council* (IIRC), uma organização civil global que reúne reguladores, investidores, empresas, definidores de padrões, profissionais do setor contábil e ONGs, crê que “comunicar a geração de valor deverá ser o próximo passo evolutivo para relatos corporativos”, sugerindo o modelo do chamado “Relato Integrado”<sup>5</sup>, que prevê uma abordagem para comunicação de resultados, construída sob a perspectiva da capacidade de geração de valor de uma organização no curto, médio ou longo prazo.

O Relatório Integrado está ancorado nas respostas às seguintes perguntas que concretizam os princípios que lhe são aplicáveis:

Princípios	Perguntas
Visão geral organizacional e ambiente externo	<i>O que a organização faz e sobre quais circunstâncias ela atua?</i>
Governança	<i>Como a estrutura de governança da organização apoia sua capacidade de gerar valor em curto, médio e longo prazo?</i>
Modelo de negócios	<i>Qual é o modelo de negócios de organização?</i>
Riscos e oportunidades	<i>Quais são os riscos e oportunidades específicos que afetam a capacidade da organização de gerar valor em curto, médio e longo prazo, e como a organização lida com eles?</i>
Estratégia e alocação de recursos	<i>Para onde a organização deseja ir e como ela pretende chegar lá?</i>
Desempenho	<i>Até que ponto a organização já alcançou seus objetivos estratégicos para o período e quais são os impactos no tocante aos efeitos sobre os capitais?</i>
Perspectiva	<i>Quais são os desafios e as incertezas que a organização provavelmente enfrentará ao perseguir sua estratégia e quais são as potenciais implicações para seu modelo de negócios e seu desempenho futuro?</i>
Base para apresentação	<i>Como a organização determina os temas a serem incluídos no relatório integrado e como estes temas são quantificados ou avaliados?</i>

<sup>4</sup> Relatório Integrado: é um relatório conciso sobre como a estratégia, a governança, o desempenho e as perspectivas de uma organização, no âmbito de seu ambiente externo, levam à geração de valor em curto, médio e longo prazo. <http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-Portuguese-final-1.pdf>

<sup>5</sup> Relato Integrado: Um processo baseado em pensamento integrado, que resulta em um relatório integrado periódico por uma organização sobre a geração de valor ao longo do tempo e as respectivas comunicações sobre aspectos da geração de valor. <http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-Portuguese-final-1.pdf>

# CGU

Controladoria-Geral da União

*Secretaria-Executiva*

*Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional*

*Coordenação-Geral de Integração e Desenvolvimento Institucional*



O Relatório é uma tendência das grandes corporações mundiais, consolidando-se como um padrão informativo de resultados às partes interessadas dos negócios, pressionando as corporações a refletirem sobre sua cadeia de valor ou a elaborarem, aliando esse documento a outros instrumentos de planejamento e gestão estratégica, para a comunicação de resultados e busca de credibilidade – ainda que relativa aos interessados – sobre suas condições para o desempenho de seus projetos (visão, objetivos e estratégias) num horizonte temporal.



## 2. A cadeia de valor público

A cadeia de valor público é uma adaptação da cadeia de valor de Porter. Assim, como desde a década de 90 mais decididamente, o Estado brasileiro tem buscado prover recursos ao erário com instrumentos e institutos da iniciativa privada, a utilização de ferramentas de administração gerencial na administração pública surge como uma tendência natural que vem se consolidando, a exemplo do Decreto de Governança nº 9.203, de 22/11/2017 que se inspira na gestão empresarial.

O referido Decreto, no art. 2º, II, define valor público como

“produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos;”

A definição de valor público do Decreto de Governança, por óbvio, não poderia ser de fato aquela proposta por Porter, posto que a administração pública tem o propósito distinto de suprir uma necessidade da população, mormente no campo da saúde, da educação ou da segurança pública, típicos serviços quase-exclusivos que devem ser prestados pelo poder público zelando pela eficiência, eficácia e efetividade, e não necessariamente fazendo despertar no seu cliente um desejo de consumo, pelo diferencial de seu produto ou serviço prestado, consequência de um ambiente concorrencial objeto de estudo do autor. Nada obstante, a geração de “valor”, ainda que por conceitos não idênticos, seja no âmbito público ou privado, leva em consideração a eficiência e o combate ao desperdício de tempo ou outros recursos, no caminho percorrido (processo) até a meta final de entrega de um bem ou serviço. A despeito da legítima definição de valor público proposta no Decreto nº 9.203/2017, valor público está também associado ao grau de reconhecimento de atendimento ou satisfação por parte do cidadão, ou outro público específico, de que o Estado executa determinada função que lhe foi legalmente atribuída.

Recentemente, o TCU publicou documento<sup>6</sup> que clarifica a diferença da expressão “gerar valor” no setor privado e no setor público:

“A criação de valor das empresas do setor privado é retratada pelo valor das ações no mercado de capitais ou pelo preço de venda da companhia de capital fechado. No setor público, a expressão “gerar valor” pode ser entendida como gerar resultado que atenda às necessidades de interesse público.” (p.13)

Assim como na iniciativa privada, no setor público em geral observa-se a inexistência de um padrão para representação da cadeia de valor.

---

<sup>6</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Relatório de gestão na forma de relato integrado: evolução da prestação de Contas.



## 2.1. Cadeia de valor público e o novo modelo de Prestação de Contas ao TCU

O novo modelo de prestação de contas, no que tange à peça do Relatório de Gestão, foi aperfeiçoada e aderiu ao modelo de Relatório Integrado. Segundo o TCU:

“O principal objetivo de aplicar a Estrutura Internacional para o Relato Integrado a organizações do setor público **é explicar como elas alcançam seus objetivos e geram resultados ao longo do tempo, isto é, criam valor público**. O conceito de criação de valor público se refere às atividades de uma organização, as quais demandam o uso de diversos recursos – financeiros, materiais, pessoais, entre outros – e resultam em produtos ou serviços que atendam às necessidades de interesse público.” (p.15)<sup>7</sup>

O modelo de relato integrado está em sintonia com instrumentos de governança propostos no Decreto nº 9.203/2017. Esses instrumentos estão também conectados; por exemplo, a **gestão dos riscos** das organizações é fortemente aperfeiçoada quando se estabelece uma **metodologia de gestão de processos** que, por sua vez, fornece a estrutura para elaboração da **cadeia de valor**, que auxilia o estabelecimento de **objetivos estratégicos** a partir da missão institucional, incluindo os meios para atingir os objetivos.

Destaca-se ainda o conceito de pensamento integrado, que vai ao encontro da visão de alto nível propiciada pela cadeia de valor ao fornecer uma visão integrada de esforços (junção de processos) para produzir resultados em temas em que atua ou grandes objetivos da organização, característica que também é um traço da perspectiva de gerenciamento de processos em BPMN:

“O relato integrado se afasta do modelo de negócio fragmentado e baseado em silos – em que cada parte do relatório está sob a responsabilidade de uma unidade que não entende a informação gerada por outra –, para adotar a forma integrada, participativa e com o envolvimento da alta gestão, o chamado pensamento integrado.”

---

<sup>7</sup> Brasil. Tribunal de Contas da União. Relatório de gestão na forma de relato integrado: evolução da prestação de Contas.



### 3. A cadeia de valor público da CGU

O desenvolvimento da cadeia de valor da CGU pela CODIN/DIPLAD é uma entrega do projeto “Implantação da Gestão de Processos na CGU” (Clarity ID 000888). O projeto avançou para o desenvolvimento de uma metodologia de gestão de processos, que propõe a adoção de cinco níveis de processos, baseando-se na disciplina BPMN.

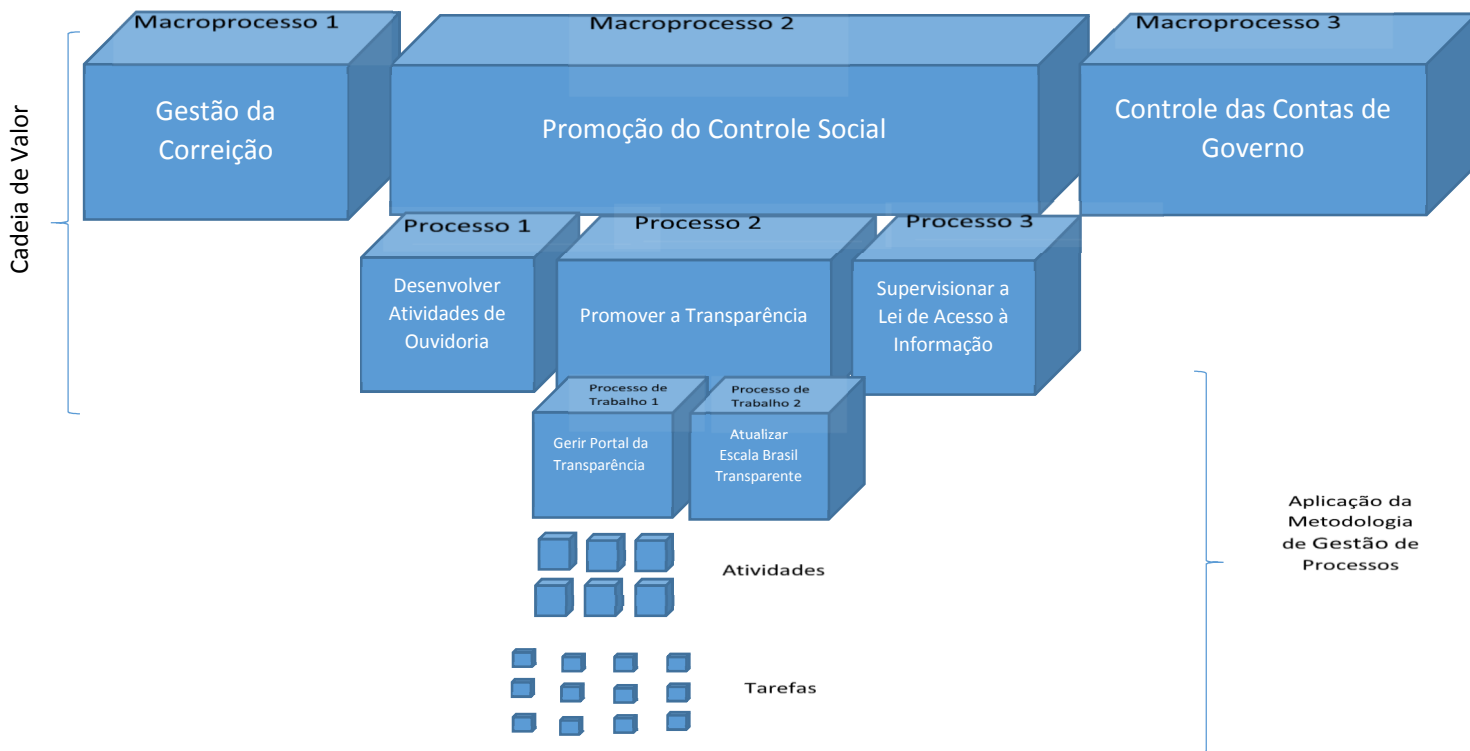
#### 3.1. Método

A cadeia de valor deve representar o propósito existencial da CGU, que pode ser extraído do conjunto das atribuições previstas nos normativos que instituem a Controladoria.

Para a construção da cadeia de valor da CGU, foi utilizado inicialmente o Decreto nº 9.681, de 03 de janeiro de 2019, que manteve o status ministerial do órgão, devolvendo a sua nomenclatura para *Controladoria-Geral da União* e adicionando uma Secretaria à estrutura, a Secretaria de Combate à Corrupção.

Anteriormente, foi também analisado o Regimento Interno da CGU (Portaria nº 677, de 10 de março de 2017). Com a edição do novo Decreto, aguarda-se a publicação de nova Portaria de Regimento Interno com a nova estrutura da CGU.

A definição da cadeia de valor da CGU desmembra os seus macroprocessos, trazendo uma visão orientada a processos. Uma imagem intuitiva dessa visão pode ser assim representada:



Fonte: Elaboração própria.





## 4. Relação entre a missão da CGU e os valores públicos gerados

É usual verificar que as declarações de missão das organizações reverenciam os seus valores públicos, embora, como dito anteriormente, os valores, mesmo os públicos, são produto da percepção do público que interage com a instituição.

Com base nesses dados, e considerando ainda que a CGU já possui como missão **“Promover o aperfeiçoamento e a transparência da Gestão Pública, a prevenção e o combate à corrupção, com participação social, por meio de avaliação e controle das políticas públicas e da qualidade do gasto”**, algumas sugestões<sup>8</sup> de valores públicos da CGU surgiram, conforme as perspectivas abaixo:

segmentos valores	Cidadãos	Empresas	Órgãos de Controle Interno	Corregedorias Públicas	Ouvidorias Públicas
Cidadania					
Credibilidade					
Segurança Operacional					
Integridade					
Justiça					

A boa prática orienta que os valores sejam também elaborados por substantivos que, em conjunto com adjetivos, traduzam a ideia de benefício.

<sup>8</sup> As sugestões de valores públicos surgiram na etapa de realização de entrevistas com as unidades finalísticas da CGU, para construção da cadeia de valor integrada, uma das entregas do projeto “Implantação da Gestão de Processos na CGU.”

# CGU

Controladoria-Geral da União

Secretaria-Executiva

Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional

Coordenação-Geral de Integração e Desenvolvimento Institucional



## Referências Bibliográficas

**A Estrutura Internacional para Relato Integrado.** Traduzida para a língua portuguesa pela FEBRABAN-Federação Brasileira de Bancos em março de 2014, sendo reproduzida com a anuência do IIRC. Disponível em: <http://integratedreporting.org/wp-content/uploads/2015/03/13-12-08-THE-INTERNATIONAL-IR-FRAMEWORK-Portugese-final-1.pdf> , versão original em inglês disponível em: <http://integratedreporting.org/>. Acesso em: março de 2019.

ASSOCIATION OF BUSINESS PROCESS MANAGEMENT PROFESSIONALS (ABPMP). **BPM CBOK: Guia para o Gerenciamento de Processos de Negócio Corpo Comum de Conhecimento.** 3ª ed. Brasil: ABPMP, 2013.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9203.htm). Acesso em: março de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de gestão na forma de relato integrado: evolução da prestação de contas /** Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex), Secretaria-Geral Adjunta de Controle Externo (Adgecex), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2018. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881E66FA072101670DFD45BD3C70>. Acesso em: março de 2019.

PORTER, Michael E. **Vantagem Competitiva: Criando e sustentando um desempenho superior.** Rio de Janeiro: Campus, 1989.

REIS, Margarida Maria de Oliveira; BLATTMAN, Ursula. **Gestão de processos em biblioteca.** 2004. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rdbci/article/view/2077/2207>. Acesso em: março de 2019.