
Modelagem de Processos no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: Atingindo os Objetivos do Planejamento Estratégico¹

Andreza Soares Moreira Bandeira

Técnica em Informática do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Especialista em Gestão Pública e Gerenciamento de Projetos. Graduada em Processamento de Dados.

Resumo: O presente artigo tem por objetivo apresentar a metodologia de Análise e Melhoria de Processos (AMP) como sendo de fundamental importância para o fortalecimento e o desenvolvimento dos processos de uma organização, conduzindo-a ao caminho da excelência gerencial. O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT elaborou seu Plano Estratégico para os próximos dez anos e, como parte deste trabalho, a melhoria de processos aperfeiçoará a capacidade de se antecipar, gerenciar e responder às alterações e maximizar os resultados para a sociedade. A princípio é feito breve relato sobre a metodologia utilizada para elaboração do Plano Estratégico do MPDFT, a saber, o *Balanced Scorecard* – BSC, e as técnicas de modelagem de processos e, ainda, uma proposta de continuidade de esforços a fim de que o plano estratégico seja executado e que os objetivos sejam atingidos a partir de processos bem definidos, elaborados e constantemente revisados.

Palavras-chave: Planejamento estratégico. Ferramentas. Gestão pública. Análise e melhoria de processos.

Sumário: Introdução. 1 Breve Histórico do Plano Estratégico do MPDFT - Projeto Básico para Licitação e Metodologia BSC. 1.1 Metodologia para Aplicação do *Balanced Scorecard* – BSC. 1.1.1 Construção do Mapa Estratégico. 1.1.2 Alinhar a Organização à Estratégia. 1.1.3 Transformar a Estratégia em Tarefa de Todos. 1.1.4 Converter a Estratégia em Processo Contínuo. 1.1.5

1 Trabalho desenvolvido no curso de Pós-graduação *lato sensu* em Administração de Órgãos do Poder Judiciário e Ministério Público da Universidade da Grande Fortaleza.

Mobilizar a Mudança por Meio da Liderança Executiva. 1.2 Da Justificativa Técnica da Metodologia – Utilização do *Balanced Scorecard* – BSC. 1.3 Da Necessidade do Treinamento Ser Parte do Desenvolvimento e da Implementação da Gestão Estratégica no MPDFT. 1.4 Desenvolvimento e Implementação. 1.4.1 Plano Estratégico Corporativo e Mapa Estratégico. 1.4.2 Etapa 2 do Projeto – Indicadores e Metas Estratégicas. 1.4.3 Iniciativas Estratégicas. 1.4.4 Suporte à Implementação e Realização da Primeira Reunião de Análise Estratégica – RAE com os Líderes do MPDFT. 1.4.5 Alinhamento do BSC aos Processos de Gestão existentes. 2 Análise e Melhoria de Processos. 2.1 Modelagem de Processos. 2.2 Hierarquia dos Processos. 2.3 Realizando a Melhoria de Processos. 2.4 Alinhando os Processos aos Objetivos Estratégicos. 3 Considerações Finais. Referências.

Introdução

O Brasil sofreu um processo de múltiplas transformações ao longo do século XX quanto à gestão administrativa. Na visão de estudiosos sobre a Administração no País, o processo de mudanças permitiu a evolução dos modelos administrativos, trazendo reformas que vieram beneficiar a sociedade.

Parte dessa perspectiva transformadora deveu-se à inserção de metodologias nas quais o planejamento estratégico constitui-se em aspecto importante para a obtenção de resultados das organizações. Acrescenta-se que entre os principais problemas do Estado em realizar planejamentos foram detectadas as sucessivas crises políticas, agravadas por processos inflacionários, condicionantes essas responsáveis por limitar a ação de planejar e ao mesmo tempo inibidoras das boas práticas de gestão.

O Planejamento Estratégico muito se relaciona à Administração Gerencial, por implicar a antevisão de questões de

gestão desse planejamento, aspecto que inclui o desenvolvimento de competências. As mudanças e os desafios que essas organizações e seus dirigentes terão pela frente nesses próximos anos de transição serão de tal importância que podem afirmar que quem não tiver adquirido competência, inclusive para antever situações de planejamentos, não sobreviverá.

O presente artigo tem como objetivo geral demonstrar a utilização da metodologia BSC no desenvolvimento do Plano Estratégico do MPDFT. E, especificamente, abordar a metodologia de Análise e Melhoria de Processos (AMP) como ferramenta fundamental para o alcance das metas estabelecidas.

A AMP foi utilizada para implantar melhorias contínuas nos processos de trabalho e promover aprendizado organizacional, de forma que a sociedade seja atendida com mais eficiência e eficácia, para que metas de excelência possam ser atingidas no longo prazo.

Especificamente pretende-se abordar a AMP como ferramenta para melhoria da gestão e gerar aprendizado sobre os processos internos. Para melhor compreensão, o presente artigo foi dividido em tópicos.

Após a introdução é apresentado breve histórico do desenvolvimento do Planejamento Estratégico no MPDFT, apresentando parte do projeto básico de licitação e a metodologia utilizada, a fim de contextualizar quanto às necessidades do Órgão. O segundo tópico aborda a conceituação da AMP. O terceiro tópico apresenta as ferramentas de melhoria utilizadas no

MPDFT para análise de processos, e o último tópico é destinado às considerações finais.

Para elaboração do artigo foi utilizada como metodologia a investigação exploratória da literatura específica sobre o tema, artigos especializados e publicações veiculadas na intranet do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Efetuada a pesquisa bibliográfica, fez-se a seleção de textos, a elaboração dos dados e a redação do presente artigo.

1 Breve Histórico do Plano Estratégico do MPDFT - Projeto Básico para Licitação e Metodologia BSC

Atualmente, a sociedade está mais participativa e preocupada em saber com o quê como e onde está sendo gasto o dinheiro público e de que forma a entidade contribui para a melhoria da qualidade de vida do contribuinte. Por isso o planejamento estratégico deve ter como ponto de partida o ambiente externo, que está em constante mudança.

Com a finalidade de seguir essa tendência, o Tribunal de Contas da União – TCU edita anualmente normas recomendando às organizações fornecerem informações da contribuição que elas têm dado à sociedade, isto é, se estão cumprindo a sua verdadeira missão institucional prevista na Constituição. Por exemplo, a Instrução Normativa nº 57/2008 (Acórdão nº. 346/2009 – 2ª Câmara do TCU) estabelece normas de organização e apresentação dos relatórios de gestão e dos processos de contas da Administração Pública Federal. No acórdão 1.603/2008, o TCU recomendou ao Conselho Nacional do Ministério Público

– CNMP a implementação do planejamento estratégico, e, no acórdão 663/2009, recomenda que o *Balanced Scorecard – BSC* seja a ferramenta a ser utilizada no planejamento.

Logo, percebe-se que o TCU tenta motivar as instituições a atuar com planejamento e com estratégia para resgatar de cada órgão a contribuição efetiva que tem dado à sociedade. Não apenas demonstrando-a em cifras, mas também nas atividades desenvolvidas em prol da coletividade e impostas pela Carta Magna.

O Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, ramo do Ministério Público da União – MPU, é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, além de exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão. Por isso, ao se adequar às exigências do TCU, a Instituição evidenciará claramente sua atuação, ou seja, de que forma ela responde às necessidades da sociedade e do Estado e se realmente está exercendo as atribuições emanadas pela Constituição.

Com vistas a viabilizar as atividades desenvolvidas pelo órgão, o planejamento estratégico seria a ferramenta fundamental para se adaptar à atual tendência de programação de ações, da prestação de contas e da apresentação de relatórios de gestão. A gestão estratégica organiza os contributivos que as diversas áreas têm a dar à organização, servindo como linha orientadora à

integração dos esforços desenvolvidos pelas áreas especializadas envolvidas no processo. Permite desbloquear o individualismo seccionista, desassociado dos objetivos da instituição e, ainda, permite uma visão temporal mais favorável à sobrevivência da organização, pensando-se constantemente a médio e longo prazos.

O planejamento estratégico é um processo gerencial contínuo e sistemático, que diz respeito à formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, levando em conta as condições internas e externas à instituição e sua evolução esperada.

O papel do chefe (gerente e líder estratégico organizacional) deve ser o de desenvolver competências nas quais possamos aprender a aprender, saber observar, ouvir para realizar e implementar os planejamentos realizados.

A construção do planejamento estratégico, em organizações estatais, por sua vez, exigirá a discussão das relações de poder presentes nas organizações, havendo a necessidade do envolvimento de todos com planejamento, que se alinha ao orçamentário.

No decorrer deste processo, é realizada análise sistemática dos pontos fortes e fracos da instituição, e das oportunidades do meio ambiente, com o intuito de estabelecer os objetivos, as estratégias, assim como ações que possibilitem aumento da efetividade e da eficiência. Também considera premissas básicas que o órgão deve respeitar para que todo o processo tenha coerência e sustentação, permitindo, assim, fixar as grandes

orientações para que a instituição possa modificar, melhorar e se fortalecer. Além de ser uma ferramenta de suporte à gestão com vista ao desenvolvimento futuro da organização, especificando a forma e os prazos de execução.

O *Balanced Scorecard*, segundo seus criadores Kaplan e Norton (1997) foi concebido, originalmente, como ferramenta de gestão de mensuração balanceada, apoiada em medida financeira e não-financeira, que traduzisse a missão e a estratégia de uma unidade de negócios em objetivos e medidas tangíveis. Sua proposta original visava a superar as limitações da gestão baseada apenas em indicadores financeiros. Sua mensuração incorporava novos indicadores que comunicam vetores de desempenho futuro, sob a forma de criação de valor mediante investimentos em clientes, fornecedores, empregados, tecnologia e inovação.

A experiência da aplicação do BSC, com sucesso, em organizações públicas e privadas, mostrou, segundo Kaplan e Norton (2000), que ele é mais do que um sistema de gestão de mensuração, e sim de gestão de estratégia, pois, além de manter o interesse no desempenho financeiro, revela com clareza os vetores de desempenho superior e de longo prazo, em termos competitivos e de criação de valor. Nesta nova abordagem busca-se converter a estratégia em processo contínuo, a ser executado não somente pela Alta Administração, mas também por toda a organização.

Este novo referencial de gestão insere a estratégia no âmago dos processos e sistemas fundamentais e estimula o alinhamento

e o comprometimento de todos com os objetivos estratégicos da empresa.

A implementação do *Balanced Scorecard* nas empresas permite incorporar uma filosofia que as torna organizações orientadas para estratégias, as quais, segundo seus idealizadores, devem ser norteadas por cinco princípios básicos:

- a) traduzir a estratégia em termos operacionais;
- b) alinhar a organização com a estratégia;
- c) transformar a estratégia em tarefa cotidiana de todos;
- d) converter a estratégia em processo contínuo;
- e) mobilizar a mudança por meio de uma liderança forte e eficaz.

A utilização do BSC por parte das organizações públicas e privadas, do ponto de vista dos autores, atende a diferentes objetivos, tais como:

- a) melhoria da rentabilidade e da comunicação; antecipar-se às mudanças do ambiente externo;
- b) garantir a otimização na aplicação dos recursos públicos;
- c) permitir a criação de valor para organização na perspectiva de longo prazo;
- d) valorizar as competências e habilidades existentes na organização, entre outros.

Princípio 1 – Traduzir a estratégia em termos operacionais

A experiência de aplicação do BSC segundo Kaplan e Norton (2000) aponta que o sucesso das empresas não resulta apenas em lançamento de novos produtos ou serviços, de grandes

investimentos de capital ou mesmo de absorção de novos ativos intangíveis, mas, principalmente, de explorar melhor a sua capacidade e os ativos tangíveis e intangíveis já existentes na empresa.

Nesse sentido o *scorecard* fornece um tipo de “receita” pela qual os ingredientes já existentes na organização possam se combinar para a criação de valor de longo prazo.

Este sistema é um referencial para descrever e comunicar a estratégia de maneira coerente e criativa.

Este referencial é denominado “mapa estratégico”, o qual é uma arquitetura lógica e abrangente utilizada na descrição da estratégia, sendo um ponto de referência comum e compreensível na sua tradução para toda a empresa.

O processo se inicia com o trabalho da Equipe Executiva em descrever e comunicar a estratégia. Escolhem-se os objetivos estratégicos específicos e definem-se metas e indicadores sob as seguintes perspectivas: financeira, cliente, processos de negócio interno e aprendizado e crescimento.

Princípio 2 – Alinhar a organização à estratégia

Trata-se de um princípio fundamental para garantir o alinhamento de todos ao foco estratégico. É importante, portanto, promover a sinergia em toda a organização. A forma de superar as barreiras funcionais nas organizações orientadas para estratégias é criar mecanismos eficazes de comunicação e buscar estabelecer a conexão dos diferentes órgãos à estratégia, por meio de temas e objetivos comuns que permeiam os seus *scorecards*.

Este princípio busca promover o alinhamento entre o *scorecard* corporativo e os *scorecards* das unidades de negócios e de serviços de apoio.

Princípio 3 – Transformar a estratégia em tarefa de todos

Este princípio estabelece, para as organizações orientadas para a estratégia, a necessidade de que todos os empregados compreendam a estratégia e conduzam suas tarefas cotidianas de modo a contribuir para seu êxito. Nesse sentido, o BSC é utilizado para incentivar toda a organização a executar a estratégia, por meio da comunicação, da educação e da sinergia.

Alguns observadores questionam a difusão da estratégia em toda a empresa, com receio de passar informações estratégicas para o concorrente. Por outro lado, não há como implementar a estratégia, de forma eficaz, se o pessoal a desconhece.

A implementação deste princípio inicia-se com o treinamento dos empregados em todos níveis da organização e, em seguida, infunde-se para os níveis mais baixos o *scorecard* corporativo e de cada unidade de negócio. O estilo adotado para transmitir as estratégias é *top-down*.

Uma etapa final que as organizações adotam é vincular a remuneração por incentivos ao *scorecard*. Dessa forma são realizadas três etapas importantes: comunicação, *scorecard* pessoal e incentivos.

Princípio 4 – Converter a estratégia em processo contínuo

A maioria das organizações desenvolve seu processo gerencial em torno do orçamento e do plano operacional. A reunião gerencial mensal concentra-se na avaliação do comportamento físico e financeiro e na aplicação de plano de ação para corrigir distorções.

Pesquisas realizadas indicam que 85% das equipes gerenciais dedicam menos de uma hora por mês discutindo estratégia, conforme Kaplan e Norton (2000).

As empresas que adotam o BSC implementam de forma integrada, num único processo, o gerenciamento estratégico e o gerenciamento tácito (orçamentos financeiros e avaliações mensais) de forma ininterrupta e contínua.

Isto vem sendo feito obedecendo a uma evolução que se iniciou com as organizações buscando conectar a estratégia ao processo orçamentário. Numa fase seguinte implementaram reuniões gerais simples, para avaliação das estratégias, e, por fim, adotou-se um processo de aprendizado e adaptação da estratégia, utilizando métodos estatísticos para validar os *scorecards* iniciais (hipóteses sobre as estratégias).

O processo envolve as seguintes etapas vinculadas à estratégia: orçamentação, sistema de informações (*feedback*) e reuniões.

Princípio 5 – Mobilizar a mudança por meio da liderança executiva

A experiência tem demonstrado que a condição isolada mais importante para o sucesso da implementação do BSC é o senso de propriedade e o envolvimento da equipe executiva (KAPLAN; NORTON, 2000). Não se trata de um projeto de mensuração, mas de um programa de mudança que atinge praticamente todas as partes da organização. Se as pessoas do escalão mais alto da empresa não liderarem o processo de mudanças, elas não ocorrerão.

Inicia-se com o foco na mobilização, visando a dar início ao processo, quando se esclarece por que as mudanças são necessárias.

Em seguida, desloca-se o foco para o processo de governança, visando a orientar a transição. Nessa fase definem-se, demonstram-se e reforçam-se os novos valores culturais da organização e estimula-se o rompimento das tradicionais estruturas de poder.

Finalmente, implementa-se o novo sistema gerencial – um sistema gerencial estratégico – que institucionaliza os novos valores culturais e define as novas estruturas para o novo sistema de gestão.

1.1 Metodologia para Aplicação do *Balanced Scorecard* – BSC

1.1.1 Construção do Mapa Estratégico

Após a construção de um conjunto significativo de *scorecards* estratégicos, segundo Kaplan e Norton (2000), foi possível mapear os padrões num referencial denominado mapa estratégico. O mapa estratégico do *Balanced Scorecard* é uma arquitetura genérica para a descrição da estratégia.

Ocorre, todavia, que a estratégia não é um processo gerencial isolado. É parte de um contínuo que começa no sentido mais amplo com a missão da organização, que deve ser traduzida para que as ações individuais se alinhem com ela. A estratégia é, portanto, um dos passos deste processo contínuo que movimenta a organização para incorporar o sentido de missão em toda a empresa.

A missão e os valores essenciais são estáveis no tempo. A visão aponta para o futuro e ajuda os indivíduos a compreender por que e como respaldar os esforços da organização. Além disso, inicia-se o movimento, a partir da estabilidade da missão e dos valores essenciais, que promove o dinamismo da estratégia, e esta evolui no tempo, adaptando-se às mutações do mundo real.

A partir da visão se definem os temas estratégicos, que refletem a trajetória e as prioridades gerais. O mapa estratégico, juntamente com o *balanced scorecard*, fornece ferramentas para traduzir declarações estratégicas genéricas em hipóteses, objetivos, indicadores e iniciativas.

A metodologia para a construção do mapa estratégico começa do geral para o particular (*top-down*), num processo de desdobramento da estratégia segundo quatro perspectivas (financeira, cliente, processo interno e aprendizagem e crescimento), obedecendo às seguintes etapas:

- a) estabelecimento da visão e da estratégia;
- b) desdobramento da estratégia em temas estratégicos;
- c) busca dos resultados almejados, a partir da definição de objetivos, atividades, metas e indicadores sob a perspectiva financeira e do cliente;
- d) definição de proposição de valor ou vetores de mudanças a partir da análise sob a perspectiva de processos internos e de aprendizagem e crescimento.

As relações entre os vetores de mudanças e os resultados almejados constituem as hipóteses que definem a estratégia.

A construção de *scorecard* estratégico para organizações governamentais, sem fins lucrativos, como o caso do MPDFT, sofre adaptações, em relação ao modelo apresentado, nos seguintes pontos:

- a) inverte-se a ordem de prioridade para considerar a perspectiva do cliente em precedência à perspectiva financeira;
- b) inclina-se a buscar atingir os objetivos de alto nível relacionados com:
 - criação de valor para atingir a missão,
 - custo mínimo,
 - comprometimento com a fonte de financiamento.

1.1.2 Alinhar a Organização à Estratégia

Para que a organização esteja alinhada à estratégia é necessária a integração entre os *scorecards* desenvolvidos por unidade de negócios e de apoio da empresa. Impõe-se conexão entre as unidades dentro de uma única entidade corporativa, a qual tem a função de criar as sinergias entre os negócios componentes e as unidades de apoio. Isto é feito pela criação de valor, por meio do gerenciamento do capital e das pessoas.

Outra forma de gerar sinergia nas unidades de apoio é mediante a centralização das funções organizacionais, quando se tem economia de escala e vantagens da especialização.

A metodologia aplicada para criar sinergia varia de caso a caso, porém alguns critérios gerais podem ser adotados, tais como: relacionamento ganha-ganha, parcerias estratégicas, processos internos compartilhados, etc.

1.1.3 Transformar a Estratégia em Tarefa de Todos

Para a aplicação deste princípio é necessário o gerenciamento dos seguintes processos:

a) comunicação e educação: transferir aos empregados o conhecimento e a compreensão sobre a estratégia, de modo a contribuírem para a sua implementação;

b) desenvolvimento pessoal e de equipe: desenvolver mecanismo de desdobramento do conhecimento, num processo de cima para baixo, com orientações sobre as contribuições que garantem a implementação de estratégia;

c) sistema de incentivos e recompensas: estabelecer mecanismos que possibilitem a aplicação de benefícios e ônus decorrentes do sucesso ou insucesso da organização orientada para a estratégia, estimulando o comprometimento de todos com os resultados.

1.1.4 Converter a Estratégia em Processo Contínuo

A metodologia a ser adotada para garantir eficácia gerencial no modelo de organização orientada para a estratégia é a seguinte:

a) conexão entre o orçamento e a estratégia – integração da gestão do orçamento e operação com a gestão da estratégia, num processo contínuo;

b) fechamento do *loop* estratégico – através de reuniões gerenciais focalizadas nas estratégias adota-se um gerenciamento de temas estratégicos integrados;

c) experimentação, aprendizado e adaptação – realiza-se a validação de hipóteses estratégicas, pelas equipes executivas, de modo a obter uma evolução dinâmica da estratégia.

1.1.5 Mobilizar a Mudança por Meio da Liderança Executiva

Deflagrar o processo de mudança é o maior desafio. As organizações usam diferentes abordagens para liderar mudanças. No entanto, a estratégia para mobilizar tal mudança passa, necessariamente, pela adoção de algumas premissas:

a) iniciar, preferencialmente, a implementação do *Balanced Scorecard* corporativo, desdobrando-se por unidade de negócio. A unidade de negócio a ser escolhida deve ser aquela que

apresenta melhores condições para a implementação do *Balanced Scorecard*;

b) identificar a unidade organizacional que pratique o estilo de liderança participativo, e esteja organizada e motivada para aplicação do *Balanced Scorecard*.

Deve-se considerar que, numa organização orientada para a estratégia, é mais importante o papel da liderança, na criação do clima propício à mudança, na visão do desfecho da mudança e na governança, do que de aspectos estruturais e organizacionais.

1.2 Da Justificativa Técnica da Metodologia – Utilização do *Balanced Scorecard* – BSC

É um programa de gestão da performance que coloca a estratégia no centro do processo. Baseia-se no equilíbrio organizacional e se fundamenta no balanceamento entre quatro diferentes perspectivas de objetivos:

Perspectiva financeira: como a organização é vista por seus administradores. Os indicadores devem mostrar se a implementação e a execução da estratégia organizacional estão contribuindo para a melhoria dos resultados;

Perspectiva da sociedade: como a instituição é vista pela sociedade e como ela pode atendê-la da melhor maneira possível. Os indicadores devem mostrar se os serviços prestados estão de acordo com a missão da organização;

Perspectiva dos processos internos: os processos de prestação de serviço em que o órgão precisa ter excelência. Os

indicadores devem mostrar se os processos e a operação estão alinhados e se estão gerando valor;

Perspectiva da inovação e aprendizagem: a capacidade da organização para melhorar continuamente e se preparar para o futuro. Os indicadores devem mostrar como a organização pode aprender e se desenvolver para garantir o crescimento.

O BSC busca estratégias e ações equilibradas e balanceadas em todas as perspectivas que afetam a organização, permitindo que os esforços sejam dirigidos para as áreas de maior competência e detectando e indicando as áreas para eliminação de inconsistências. É um sistema voltado para o comportamento, e não para o controle. Seus indicadores estão direcionados para o futuro e para a estratégia organizacional em um sistema de contínua monitoração.

Também corresponde a um sistema de avaliação do desempenho organizacional que leva em consideração que os indicadores financeiros, por si mesmos, não refletem perfeitamente a efetividade da organização. Os indicadores financeiros somente medem os resultados dos investimentos e das atividades, medidas em termos monetários, não sendo sensíveis aos chamados impulsionadores de rentabilidade em longo prazo.

A escolha dos indicadores de uma organização não se restringe unicamente ao foco econômico-financeiro, as organizações também se utilizam de indicadores focados em ativos intangíveis como: desempenhos dos processos internos e pessoas, inovação e tecnologia. Isto porque a somatória destes

fatores alavancará o desempenho desejado pelas organizações, consequentemente criando valor futuro.

A compreensão de como funciona a ferramenta gerencial é fundamental para uma organização, não adianta ter a ferramenta e não saber quando e onde usá-la. O sucesso de uma instituição está no seu propósito principal, naquilo que está definido em sua missão e em sua visão, em sua definição estratégica. O BSC se diferencia de todos os outros modelos de gestão porque pode agregar todos os modelos de controle e planejamento existentes na organização, desde que proporcionem ao administrador uma forma de indicador de desempenho.

1.3 Da Necessidade do Treinamento ser Parte do Desenvolvimento e da Implementação da Gestão Estratégica no MPDFT

O BSC é uma metodologia de conhecimento amplo, porém a interpretação de como ocorrerá o desenvolvimento e a implementação da estratégia varia de empresa para empresa. Isso quer dizer que cada empresa, mesmo atendendo às especificações colocadas no projeto básico do MPDFT, construirá seu projeto específico.

O treinamento na referida metodologia tem como foco não somente a transferência do conhecimento técnico, mas também a habilitação e o treinamento de servidores para atuar como multiplicadores durante e depois do processo de implementação do BSC e, como tal, nesse caso particular, é visto como parte essencial do desenvolvimento e da implementação da gestão

estratégica e deve estar obrigatoriamente alinhado com o trabalho que a empresa vai realizar.

Tendo em vista a preservação da unicidade de sentido e da qualidade do serviço prestado, é determinante que o treinamento seja realizado pela mesma empresa que realizará o desenvolvimento e a implementação da gestão estratégica no MPDFT.

Todas as unidades do MPDFT poderão participar do desenvolvimento e implementação da gestão estratégica, sendo posteriormente definido o grau de participação de cada uma.

1.4 Desenvolvimento e Implementação

Apresentaremos a seguir o detalhamento das etapas do projeto de construção do Planejamento Estratégico do MPDFT.

1.4.1 Plano Estratégico Corporativo e Mapa Estratégico

Formação das equipes

Conforme a metodologia BSC, a formação das equipes de trabalho para construção do planejamento estratégico se faz necessária para conferir representatividade e, por conseguinte, legitimidade ao processo de implantação da Gestão Estratégica 2010/2020, uma vez que é inviável entrevistar todos os membros e servidores da Instituição.

Além disso, permite também atender a característica única do MPDFT em que mescla áreas sem vínculo hierárquico

(Procuradorias e Promotorias) com áreas funcionais departamentalizadas (áreas administrativas).

Portanto, baseada na metodologia BSC, as equipes foram divididas em:

- a) núcleo de líderes;
- b) equipe de líderes;
- c) equipe de líderes ampliada.

Lançamento do projeto

Em 9/2/2010 foi realizado o *Workshop* de lançamento do Projeto Gestão Estratégica 2010-2020.

Plano detalhado do projeto

Proposta de cronograma, sugestão e validação das equipes apoiarão o desenvolvimento do projeto. Validados em reunião com o núcleo de líderes no dia 25/2/2010.

Entrevista com a equipe de líderes ampliada

Resgate da missão, definição da visão de futuro e objetivos estratégicos. Foram entrevistados 102 líderes do MPDFT.

Capacitação para 40 servidores na metodologia *Balanced Scorecard* – BSC.

Esses servidores são secretários executivos, chefes de divisão e de setores do MPDFT cuja tarefa diária é execução dos trabalhos da unidade. A ideia desse treinamento é a formação de multiplicadores da metodologia no âmbito do MPDFT. Tal treinamento ocorreu em 22 e 23 de fevereiro de 2010.

Consolidação das entrevistas com as lideranças e primeira proposta do mapa estratégico.

Validação do mapa estratégico

Validação do mapa com a descrição dos objetivos e relações de causa e efeito em três fases, sendo a pré-validação com o núcleo de líderes, *workshop* de validação do Mapa Estratégico e priorização dos objetivos estratégicos. Evento ocorrido em 4/3/2010.

Elaboração e apresentação do Plano de Comunicação do projeto em reunião realizada com a Assessoria de Comunicação Social e o Núcleo de Líderes em 17/3/2010.

1.4.2 Etapa 2 do Projeto – Indicadores e Metas Estratégicas

Treinamento para 40 servidores

II Ciclo de Capacitação para a Formação de Gerentes Táticos. O objetivo do treinamento é dar início ao processo de desdobramento da estratégia do MPDFT, de forma a identificar os Planos Táticos e Operacionais da Unidade Administrativa, alinhando-os ao Mapa Estratégico da Instituição.

A capacitação foi realizada nos dias 23/3/2010 e 5/4/2010 para que as unidades administrativas do MPDFT pudessem ser contempladas.

Inventário de indicadores atualmente existentes no MPDFT e sugestão das equipes que apoiarão o desenvolvimento do projeto.

Foi realizado um levantamento dos indicadores do MPDFT na Corregedoria, na Secretaria de Planejamento e em outras unidades que realizam algum tipo de contagem quantitativa e/ou qualitativa no Órgão.

Além disso, foi formada a equipe de guardiões dos indicadores estratégicos, com o objetivo de criar contextos e articular ideias para fomentar novas práticas de medições no âmbito da Instituição.

Proposta de indicadores para o BSC em construção

A construção dos indicadores é feita por intermédio de entrevistas com cada guardião dos objetivos estratégicos, podendo cada objetivo ter mais de um indicador.

Detalhamento preliminar dos indicadores validados pelo MPDFT

Consiste na descrição pormenorizada do indicador, tais como nome do indicador, nome do guardião, objetivo estratégico no qual se relaciona, fonte de dados, fórmula de cálculo, unidade de medidas, periodicidade e dados históricos.

Identificação da necessidade de planos de ação para desenvolvimento de fontes de dados englobando os atuais indicadores existentes que não possuem fontes de dados

Essa tarefa contempla a verificação da necessidade de produção histórica de informações para subsidiar o estabelecimento de metas por indicador. Ela é necessária, pois a Instituição ainda não possui cultura de medição por indicadores estratégicos.

Proposta de indicadores validada com suas respectivas fórmulas geradoras

Após a construção dos indicadores, proposta de indicadores foi formulada para validação com a Equipe de Líderes e seus guardiões, evento ocorrido em dois encontros, em 30/3/2010 e 6/4/2010.

Mapa estratégico atualizado

Depois dos indicadores construídos e detalhados, o Mapa Estratégico é atualizado.

Definição clara dos planos de ação necessários para a identificação dos novos indicadores

A construção dos Planos de Ação é feita por intermédio de entrevistas com cada guardião dos objetivos estratégicos. Eles são um marco para a Instituição, pois fornecem o ponto de partida para a análise quantitativa e qualitativa o desempenho da atuação do MPDFT ao longo do tempo.

Proposta de metas comunicada e validada

Cumprida a tarefa anterior, é feita uma proposta de metas, que será validada e comunicada no *workshop* de validação de programas e metas institucionais.

1.4.3 Iniciativas Estratégicas

Treinamento de 40 Servidores: essa capacitação foi desenvolvida na forma de oficinas em que todas unidades do MPDFT foram visitadas, com a finalidade de produzir painéis

que contêm até cinco objetivos estratégicos, os quais a unidade impacta, projetos institucionais e rotinas que viabilizem o alcance dos objetivos estratégicos escolhidos.

Inventário de iniciativas atuais de cunho estratégico e sua análise de aderência ao mapa estratégico corporativo: levantamento de todos os programas e projetos de relevância já Institucionalizados e que estejam em consonância com a Gestão Estratégica.

Sugestão preliminar de priorização de iniciativas: é a análise dos projetos institucionais em relação ao impacto nos objetivos estratégicos (matriz de impacto).

Iniciativas estratégicas prioritárias identificadas: é um detalhamento da carteira de projetos institucionais que impactam diretamente no cumprimento da missão do Órgão.

Mapa estratégico, indicadores e metas atualizados: atividade de atualização constante do mapa estratégico e seus principais elementos.

1.4.4 Suporte à Implementação e Realização da Primeira Reunião de Análise Estratégica – RAE com os Líderes do MPDFT

Iniciativas: definição da sistemática para a gestão continuada das iniciativas priorizadas e atualização do estágio atual das iniciativas estratégicas para a reunião com os líderes do MPDFT.

Indicadores e Metas: suporte no encaminhamento de pendências, definição de planos de ação, atribuição e comunicação de responsáveis e prazos.

*Cockpit*²: suporte na melhor formatação dos gráficos e do *cockpit* e na definição das regras correlatas.

Comunicação: acompanhamento, suporte e avaliação da realização do plano de comunicação, incluindo o painel de controle.

1.4.5 Alinhamento do BSC aos Processos de Gestão Existentes

Quarenta servidores deverão ser capacitados nos conceitos de Processos de Gestão de forma a transferir o conhecimento (treinamento e *coaching*), possibilitando atuação como multiplicador do conceito na organização.

Situação atual: entendimento e análise dos processos existentes do atual modelo de gestão estratégico, tático, operacional e orçamentário do MPDFT.

Análise deste mapeamento e identificação de direcionadores do modelo futuro.

Desenho da situação futura: detalhamento do modelo futuro integrando os planejamentos estratégico, orçamentário e operacional à luz das expectativas da liderança do MPDFT e do instrumental do BSC.

-
- 2 *Cockpit*: é um instrumento gerencial de tomada de decisões, tanto emergenciais quanto de longo prazo, evidenciando necessidades imediatas e tendências de futuro. Por meio de técnicas de simulação de cenário, integradas ao painel de indicadores, o gestor do projeto pode testar diversas iniciativas, aumentando a assertividade de suas ações e controlando melhor as consequências de suas decisões. É uma interface, preferencialmente gráfica, ligada ao sistema informacional da instituição, que disponibilizará para o gestor do projeto as informações de que ele necessita. É composto de elementos gráficos que o auxiliem em suas tomadas de decisão.

Detalhamento e validação de um plano de implementação para o modelo concebido.

2 Análise e Melhoria de Processos

A falta de planejamento adequado para a estruturação dos processos considerados de grande importância para o desempenho da empresa no mercado torna-se um inimigo cotidiano e crescente ao longo da vida organizacional. Não se pensa, por exemplo, em reformular, discutir e medir os processos de trabalho desenvolvidos dentro de um setor ou departamento. Com isso, várias tarefas são realizadas banalmente, gerando apenas desperdício de pessoal, tempo e capital.

Uma atividade pode ser totalmente reformulada sem custo algum, apenas se ensinando novas formas de como ela pode ser realizada. Clássicos são os exemplos em que um único documento passa por diversos setores, esperando aprovações, carimbos e certificados, até que finalmente possa ser liberado. Isso ocorre para que os erros sejam diminuídos ao máximo, mas gera uma burocracia tão elevada que pode acabar afogando a tarefa e até gerar carga futura de erros tão alta quanto a que se quis extinguir.

Por isso, planejamento é a palavra de ordem para a estruturação dos processos. Só assim uma empresa pode começar a ter ambição de montar células que executem atividades que relacionam e transmitam dados, informações e conhecimentos entre si. Nenhum setor ou departamento sobrevive sozinho dentro de uma organização: eles são como pequenas engrenagens que, juntas, montam uma grande máquina, no caso, a empresa.

A tarefa da Melhoria dos Processos é fazer que as engrenagens inicialmente sejam analisadas por completo. Depois, certificar-se de que aos poucos elas se encaixarão perfeitamente e, por fim, aplicar melhorias que façam essas engrenagens trabalharem mais rapidamente e com eficiência. Melhorar processos, em suma, é modificar ou implementar para obter resultados superiores.

A conceituação de processos torna-se importante para este trabalho devido à falta da consolidação desse conceito dentro das organizações. Por possuírem diversas influências de várias escolas da administração, os processos podem ser vistos sob diferentes enfoques.

Segundo Hammer e Champy (1994), o processo é um grupo de atividades realizadas numa sequência lógica com o objetivo de produzir um bem ou serviço que tem valor para um grupo específico de clientes.

Para Gonçalves (2000), um processo é qualquer atividade ou conjunto de atividades que toma um *input*, adiciona valor a ele e fornece um *output* a um cliente específico.

Dentro das organizações, existem diversos processos que, segundo Cruz (2003), são classificados em dois tipos:

- a) primários: processos que estão diretamente ligados à produção do produto que a organização tem por objetivo disponibilizar para seus clientes;
- b) secundários: são os processos, também chamados de processos de suporte, que dão suporte tanto os processos

primários quanto os secundários, dando-lhes condições para que possam existir.

Já o Guia D Simplificação do GESPÚBLICA, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2006), classifica os processos também em dois grupos:

a) finalísticos: diretamente relacionados à essência do funcionamento/missão da organização e/ou diretamente envolvidos no atendimento às necessidades dos seus cidadãos/usuários;

b) apoio: essenciais para a gestão efetiva da organização, garantindo o suporte adequado aos processos finalísticos, ou seja, à atividade-fim da organização, tais como: gestão de pessoas, gestão de material, planejamento e acompanhamento das ações institucionais desenvolvimento de tecnologia da informação e execução orçamentário-financeira.

A partir do momento em que se é entendida a natureza dos processos e sua importância para a organização, seja o processo primário, seja o secundário, surge a necessidade do seu gerenciamento, a fim de melhorá-los. Para isso, é necessário tanto uma análise como uma avaliação crítica das práticas da organização a respeito de seus processos. A AMP, por meio da modelagem, é a ferramenta apropriada para a análise, tendo em vista que ela possui visualização completa e consequente compreensão das atividades executadas dentro de um processo, assim como da inter-relação entre elas.

2.1 Modelagem de Processos

A modelagem de processos consiste em construir uma representação de um processo, real refletindo suas características com o nível ideal de detalhamento desejado (TORRES, 2002). Ela permite que sejam conhecidas com detalhes e profundidade todas as operações que ocorrem durante a fabricação de um produto ou a produção de um serviço, ou seja, as operações de um processo. Segundo Paim (2002) a modelagem de processos é um instrumento central para a aplicação da Gestão de Processos.

2.2 Hierarquia dos Processos

Os processos compõem a estrutura organizacional por meio de uma hierarquia, na qual é representado o nível de detalhamento com que o trabalho é abordado. Essa hierarquia é assim apresentada:

- a) macroprocesso: é um processo que geralmente envolve mais que uma função na estrutura organizacional e a sua operação tem impacto significativo no modo como a organização funciona;
- b) processo: é um conjunto de atividades sequenciais (conectadas), relacionadas e lógicas que tomam *input* com um fornecedor, acrescentam valor a este e produzem *output* para um consumidor;
- c) subprocesso: é a parte que, inter-relacionada de forma lógica com outro subprocesso, realiza um objetivo específico em apoio ao macroprocesso e contribui para a missão deste;

d) atividades: são coisas que ocorrem dentro do processo ou do subprocesso. São geralmente desempenhadas por uma unidade (pessoa ou departamento) para produzir um resultado particular. Elas constituem a maior parte dos fluxogramas;

e) tarefa: é uma parte específica do trabalho, ou melhor, o menor microenfoque do processo, podendo ser um único elemento e/ou um subconjunto de uma atividade. Geralmente, está relacionada como um item e desempenha uma incumbência específica.

Schmidt (2005) define o macroprocesso como a ferramenta organizacional que trabalha em prol do atendimento completo das necessidades e satisfações do cliente. Todos os processos a serem trabalhados pela metodologia da melhoria de processos estão ligados hierarquicamente ao macroprocesso.

A melhoria de processos deve, então, buscar sempre melhorar toda e qualquer atividade que esteja direta ou indiretamente conectada ao macroprocesso. Em um grau de comparação, o macroprocesso seria para a empresa o que um motor é para um automóvel, você não consegue seguir à frente do mercado se o seu motor não estiver funcionando perfeitamente.

O diferencial está exatamente aqui: não basta ter um motor potente se todos os seus concorrentes também o têm. O importante é que o motor (macroprocesso) seja sempre alvo de melhorias e atualizações constantes, para que seu desempenho fique, se não paralelo, acima dos demais. Fica claro que existe

necessidade de melhoria contínua de todos os processos inseridos no macroprocesso.

Dentro de cada processo de apoio há uma gama de subprocessos sendo executados. É tarefa da melhoria de processos examinar e controlar cada um desses processos para que eles sejam executados em sua plenitude, retornando, assim, eficiência maior na execução de qualquer atividade ligada ao macroprocesso.

2.3 Realizando a Melhoria de Processos

As atividades de uma empresa são na verdade um emaranhado de processos e subprocessos que se intercalam entre os diversos departamentos de uma organização. Para saber se uma atividade exige necessidade de melhoria, deve-se primeiramente definir o chamado macroprocesso do negócio. O macroprocesso é aquele que integra todas as atividades que estejam intrinsecamente ligadas com a satisfação do cliente. A melhoria de processos deve, então, buscar sempre melhorar toda e qualquer atividade que esteja direta ou indiretamente conectada ao macroprocesso.

Para realizar a melhoria de processos, especificamente no MPDFT, foi desenvolvido pela autora deste artigo um manual para elaboração de análises administrativas no qual são descritos todos os passos para realização da AMP, utilizando-se de diversas técnicas, como fluxogramas, 5S, ciclo PDCA, entre outras.

2.4 Alinhando os Processos aos Objetivos Estratégicos

Após analisarmos as estruturas do MPDFT, identificamos o macroprocesso (controle de feitos), os processos e subprocessos que deveriam sofrer modificações.

O trabalho foi realizado mapeando-se algumas Promotorias de Justiça Especializadas, Coordenadorias das Promotorias de Justiça descentralizadas (em bairros) e Promotorias de Justiça Cíveis e Criminais. Desse trabalho foram produzidos os manuais de procedimentos e normas dessas Promotorias de Justiça.

A partir da observação da situação encontrada, analisamos os processos em conjunto com os objetivos estratégicos. Para os objetivos estratégicos que seriam gerados pela atividade-fim, ou seja, os resultados para a sociedade, alinhamos os processos de modo que os indicadores de resultados para entradas e saídas processuais tivessem a mesma unidade de medida e critério de segmentação, além de serem medidos dentro dos mesmos períodos.

3 Considerações Finais

A grande maioria das organizações que busca implementar um modelo de gestão estratégica encontra lacunas entre os processos e os projetos de longo prazo. Se as operações realizadas no dia a dia não forem alvo de melhoria contínua, o foco das equipes não se voltará para o longo prazo e, dificilmente, a visão de futuro será implementada.

Para alcançar a visão de futuro ou cumprir a missão, o MPDFT precisa rever seus processos em todos os níveis organizacionais, por meio de um projeto de padronização dos subprocessos principais. Em cada unidade deve ser formado um multiplicador a fim de padronizar as atividades. Dessa forma, atingem-se inclusive as operações do dia a dia que poderiam não ser consideradas prioritárias para os objetivos estratégicos.

Outro ponto é a implantação do portfólio de projetos estratégicos, além dos projetos institucionais e programas já desenvolvidos que terão continuidade mesmo com a mudança de gestão.

Percebemos que existem lacunas entre o desempenho esperado para que a estratégia seja implementada e o padrão de execução dos processos. Em algumas situações, os processos mapeados não sofrem atualização dinâmica como a estratégia, além disso, observa-se outra lacuna entre as realidades estratégicas e operacionais. Embora a estratégia esteja bem definida, os projetos e as rotinas dos níveis táticos e operacionais, em que os processos estão inseridos, não possuem os níveis de informação necessários à execução da estratégia. A estratégia é vista como algo de nível superior, apenas da Alta Administração do órgão ou da empresa, portanto, a estratégia é considerada inacessível aos níveis menos hierárquicos da Instituição.

É necessário que as organizações, ao definir os seus objetivos de longo prazo, garantam que sua operação seja suficientemente capaz de atender a esses objetivos por meio dos seus processos.

E mais ainda: é preciso ter um modelo capaz de manter sempre os processos conectados, atualizados e alinhados em relação às demandas da estratégia.

Alcançar a visão de futuro por meio da implementação da estratégia requer projetos de intervenção e processos alinhados e atualizados, disponibilizando para a organização os produtos e serviços demandados pela estratégia.

Title: Process Modeling in the Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: Achieving the Goals of Strategic Plan.

Abstract: This article intends to present the analysis and process improvements being of fundamental importance for the strengthening and development of the organization's processes, leading it to an excellence of management. The Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT developed its strategic plan for the next ten years ahead and, as part of this work, the improvement of the process will enhance the ability to anticipate, manage and respond to future changes and maximize the results for the society. At first it made a brief report on the methodology used to prepare the strategic plan of the MPDFT, namely Balanced Scorecard-BSC. The process modeling techniques have the proposal to make a continued efforts to ensure that the strategic plan can be executed and that objectives are reached from well-defined processes, developed and constantly revised.

Keywords: Strategic planning. Tools. Public management. Analysis and process improvement.

Referências

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Secretaria de Ciência e Tecnologia. Instituto Militar de Engenharia. *Análise e melhoria de processos*. Rio de Janeiro: IME, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Guia D simplificação*. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1603/2008. Ata nº 32/2008 – Plenário. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 18 ago. 2008.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 346/2009. Ata nº 4 – Segunda Câmara. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 20 fev. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 663/2009. Ata nº 13 – Plenário. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 09 abr. 2009.

CRUZ, Tadeu. *Sistemas, métodos e processos: administrando organizações por meio de processos de negócio*. São Paulo: Atlas, 2003.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. *Gestão estratégica 2010/2020 do MPDFT*. Brasília, 2010.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Procuradoria-Geral de Justiça. *Planejamento estratégico*: projeto básico. Brasília, 2009. Disponível em: <https://intranet.mpdft.gov.br/portal/arquivos/pdf/SEC-PLAN/Termo_referencia_planejamento_stratgico.pdf>. Acesso em: 13 mar. 2011.

GONÇALVES, José Ernesto Lima. As empresas são grandes coleções de processos. *RAE: Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 40, n.1, p.6-19, 2000.

HAMMER, M.; CHAMPY, J. *Reengenharia*: repensando a empresa em função dos clientes, da concorrência e das grandes mudanças da gerência. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *A estratégia em ação*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *Organização orientada para a estratégia*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

MARANHÃO, M.; MACIEIRA, M. E. B. *O processo nosso de cada dia*: modelagem de processos de trabalho. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2004.

PAIM, R. *Engenharia de processos*: análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002.

SCHMIDT, S. Aparecido. *Gestão por processos*. 2005. Disponível em: <http://www.prdu.unicamp.br/gestao_por_processos/palestras/Gestao_Processos_UNICAMP_170903.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2010.

TORRES, J. B. *Um modelo dinâmico de apoio a gestão organizacional baseado na modelagem de processos utilizando componentes de software*. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2002.

Referência bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BANDEIRA, Andreza Soares Moreira. Modelagem de processos no Ministério Público do Distrito Federal e Territórios: atingindo os objetivos do planejamento estratégico. *Revista do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, v. 1, n. 6, p. 91-128, 2012. Anual.

Submissão: 30/03/2012

Aceite: 10/07/2012