

A METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL NO MODELO DE GESTÃO TODOS POR PERNAMBUCO: UM CASO DE CIÊNCIA SOCIAL APLICADA

Maíra Fischer
Elisabeth Pontes



A METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL NO MODELO DE GESTÃO TODOS POR PERNAMBUCO: UM CASO DE CIÊNCIA SOCIAL APLICADA

Maíra Fischer
Elisabeth Pontes

RESUMO

Com a característica de consolidar o alinhamento contínuo da estratégia do Governo aos meios de sua execução, o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, desde 2007, inseriu na cultura de funcionamento do Governo do Estado novos conceitos. A prioridade do Governo passou a ser dada de partida para as organizações, através do Mapa da Estratégia, de maneira TOP-DOWN. Este instrumento, para cada Objetivo Estratégico, é derivado em uma nova ferramenta, que comunica quais projetos e atividades deverão ser executados, assumindo então a denominação de Metas Prioritárias. Porém, para dar suporte à realização dessas Metas, as Secretarias e os Órgãos precisam desenvolver uma série de ações cotidianas, que envolvem processos internos e outras iniciativas, que deveriam, mas nem sempre estavam alinhadas à Estratégia do Governo. Foi nesse sentido que a criação de uma metodologia simplificada de Planejamento Estratégico Organizacional surgiu como um novo elemento do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco. O objetivo deste *paper* é apresentar a gênese desse processo, os elementos e conceitos adotados e como o método de Planejamento Estratégico simplificado tornou-se adequado para aplicação em qualquer organização do setor público, em um espaço de tempo otimizado, provendo as instituições de ferramentas de gestão de fácil e baixo custo de implementação, e com potencial de gerar resultados mensuráveis.



1. INTRODUÇÃO

O planejamento é uma das funções da administração que possibilita hierarquizar objetivos e, portanto, estabelecer formas de viabilizar, racionalizar e distribuir recursos, sendo eles financeiros ou não (SCHMITZ, 2009). Diante do cenário atual, planejar, mais do que nunca, é fundamental, não só no âmbito privado, mas principalmente na iniciativa pública.

Segundo Oliveira (2012):

Nos últimos quinze anos, uma onda pelo uso eficiente dos recursos chegou também às empresas públicas. O “cliente-cidadão”, com um nível de exigência cada vez mais elevado, vem contribuindo para esta quebra de paradigmas. Os órgãos governamentais incorporaram nas suas práticas cotidianas hábitos de preocupação no sentido de terem uma gestão mais eficiente, buscando e implementando muitas ações concretas de melhoria.

Uma vez adotada a prática do planejamento estratégico, de maneira coerente e incorporada ao cotidiano da instituição, as organizações públicas conseguem agregar benefícios variados. Diferentemente das empresas privadas, a implementação do planejamento estratégico na gestão pública busca a efetividade das políticas públicas perante a sociedade (OLIVEIRA, 2012).

Contextualizado com esse novo cenário, no intuito de consolidar o alinhamento contínuo da estratégia do Governo aos meios de sua execução, foi criado o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, em 2007, inserindo na cultura de funcionamento do Governo do Estado os conceitos de Meta Prioritária, Ciclos de Monitoramento, Indicadores e Gestão para Resultados. Para desdobrar e alinhar a Estratégia do Estado às organizações executoras das políticas públicas, em 2015, foi desenvolvida a metodologia de Planejamento Estratégico Organizacional Simplificada, sendo mais uma ferramenta desse Modelo.

Este artigo objetiva analisar a experiência de criação de um novo método de Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado no Governo de Pernambuco e suas principais características, que o tornam uma ferramenta adequada para aplicação em qualquer organização do setor público.

Para tanto, primeiramente é realizada uma abordagem sobre o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, com uma análise do cenário de sua criação, suas



características, sua evolução e principais impactos e melhorias que trouxe para a melhoria da Gestão Pública no Governo do Estado de Pernambuco, criando um cenário para o qual se tornou necessário o desenvolvimento de um novo método simplificado de Planejamento Estratégico Organizacional. Posteriormente, é apresentado o modelo de Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus, principal base para a criação do novo método. E por fim, são analisadas as características do Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado do Modelo Todos por Pernambuco e são descritos os 12 passos que o compõem, que se inicia com a contextualização da Organização e do Setor e termina com o desenvolvimento de uma sistemática de Monitoramento e Avaliação e a construção de relatórios para divulgação de resultados.

2. O MODELO TODOS POR PERNAMBUCO

2.1. A IMPORTÂNCIA DO MODELO TODOS POR PERNAMBUCO

Implantado e em funcionamento desde março de 2008, o Modelo Todos por Pernambuco trouxe à Gestão Pública no Estado um conjunto de inovações que, tendo sido estabelecidas e internalizadas, vêm sendo rigorosamente implantadas, desde então, por toda a máquina pública, aperfeiçoando continuamente as capacidades institucionais, elevando a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação do governo e, conseqüentemente, trazendo resultados para a Sociedade. O Modelo vem organizando as iniciativas do Governo para estruturar as atividades de suporte e apoio ao processo gerencial em todo o ciclo que vai do diagnóstico às correções de curso. A partir dos resultados alcançados com a sua implantação, é possível se afirmar que o Modelo representou, para o Estado, um passo fundamental para ampliar a capacidade de fomentar desenvolvimento com mecanismos de melhor distribuição das riquezas geradas, seja para as regiões menos favorecidas no território estadual, seja para as camadas sociais historicamente excluídas dos benefícios gerados.

O Modelo Todos Por Pernambuco, a partir de sua implementação, introduziu novos paradigmas para o processo de Planejamento Estratégico do Estado:



primeiramente, ao entender que a definição da estratégia precede a ação, selecionou e disseminou intensamente um conjunto de Objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados. Em paralelo, reaproximou as atividades de Planejamento e Orçamento alinhando dinamicamente os instrumentos formais de planejamento (PPA, LDO e LOA), que antes não guardavam sintonia. E também rotinizou, na máquina pública, um conjunto de tarefas e procedimentos para cada uma das etapas do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas (Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação), rotinas essas que são trabalhadas e acompanhadas pari-passu pelo Governo.

Tendo havido o cuidado de primeiramente implantar, depurar e consolidar as novas práticas para depois oficializá-las em um arcabouço legal, em setembro de 2009 foi promulgada a Lei Complementar 141, que instituiu oficialmente o Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo no Estado.

2.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS – MOTIVADORES PARA CONSTRUÇÃO

Em 2007, foi instituído o Projeto Todos por Pernambuco, que utilizando dois eficientes canais de diálogo, os Cadernos de Avaliação e Propostas (mais de 5.000 unidades enviadas às representações da sociedade, com um retorno de cerca de 20%, formando um importante banco de informações para o Governo) e os Seminários Regionais (realizados nas 12 regiões e contando com mais de 7.000 participantes, registrando mais de 70 horas de debates com os cerca de 600 cidadãos que utilizaram o espaço democrático), oportunizou que o PPA 2008-2011 já fosse construído a partir de uma forte integração entre o Governo Estadual e a população de todas as regiões do Estado, tendo sido utilizados os insumos recolhidos desses canais para a construção da estratégia de ação de governo para os quatro anos vindouros. O PPA 2008-2011 apresentou, então, de forma inédita, um volume que apresenta os programas destinados a cada região, permitindo que a sociedade auxiliasse o Governo a monitorar as ações voltadas para seu território.



A consequência natural da implantação e operacionalização dessas ações foi a necessidade de estruturar um Modelo de Gestão que, atuando no funcionamento da máquina pública, avançasse na estruturação de aspectos técnicos que internalizassem esse novo modelo de planejamento, desenvolvendo um conjunto de práticas que permitissem à Administração Pública responder a todas estas novas perspectivas.

Portanto, ao final de 2007, foi demandada a montagem de um Modelo de Gestão Integrado que, contemplando um processo de formulação interna orientado para três eixos (programas, órgãos e regiões), possibilitasse o alinhamento entre planejamento, orçamento e a execução, o monitoramento e avaliação desta execução e do impacto das ações governamentais nestas três dimensões.

2.3. NOVOS PARADIGMAS DO MODELO TODOS POR PERNAMBUCO

O Modelo tem como base conceitual o Ciclo PDCA, idealizado por Shewhart e aplicado por Deming no Japão no pós-guerra. O Modelo traduziu os elementos do PDCA em uma notação específica (Ciclo de Gestão de Políticas Públicas), composto pelas etapas de Formulação (P – Planejar), Implementação (D – Executar), Monitoramento (C – Checar) e Avaliação (A – Agir), e lançou mão de outros referenciais teóricos específicos para desdobrar, nessas etapas, rotinas, ferramentas e instrumentos a serem utilizados pela máquina pública. Assim, para cada fase do ciclo estão associados insumos, processos e produtos que se articulam sucessivamente, garantindo, por entre os órgãos da administração direta e indireta, alinhamento estratégico, metodologia comum de planejamento e ferramentas compartilhadas de monitoramento e avaliação das ações e políticas públicas.

O Modelo Todos por Pernambuco foi construído considerando algumas premissas que significaram novos paradigmas para o funcionamento da máquina pública:

- a) Direção “*top-down*” do processo de planejamento



As experiências operacionalizadas em Pernambuco antes da existência do Modelo, relativas à estratégia, traduziam uma lógica determinada pelo Programa Pernambucano de Modernização da Gestão Pública – PROGESTÃO, instituído em Outubro/2000 e regulamentado em Abril/2003, através de Decreto Governamental. Essa lógica indicava o que competiria ao Programa:

I - desenvolver e apoiar o processo de formulação do planejamento estratégico das Secretarias de Estado, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, constando de identidade organizacional, diagnóstico de ambientes, estratégias de atuação, plano de ação com responsáveis e prazos e indicadores de desempenho, com horizonte de médio prazo (4 anos);

Fonte: Detalhamento Executivo do PROGESTÃO – 2003/2004

Assim sendo, a mecânica de construção da estratégia do Estado iniciava-se com a formulação do Plano Estratégico das Organizações Estatais mais próximas aos usuários e entendia-se que os Planos Estratégicos das Secretarias de Estado as quais essas Organizações estivessem vinculadas seriam, na realidade, “somatórios” desses Planos anteriormente construídos. Conseqüentemente, o Plano Estratégico do Estado seria o “somatório” dos Planos Estratégicos das diversas Secretarias, conferindo ao processo um direcionamento “de baixo para cima”.

Essa metodologia, ao recomendar que cada entidade estatal conduzisse seu próprio processo de diagnóstico organizacional, de análise de ambientes e de construção de planos de ação, suscitava o desalinhamento estratégico da máquina pública, pois as estratégias de atuação construídas por cada Organização sob essa lógica eram baseadas em uma análise particular e segmentada daqueles elementos, tornando-se, não raro, sobrepostas, divergentes e até mesmo conflitantes. Como agravante, a metodologia adotada não propiciava o diálogo permanente entre as diversas Organizações Estatais quando do estabelecimento de seus planos de ação.

A nova lógica proposta para o Modelo partiu do entendimento, baseado em Kaplan e Norton, de que a estratégia precede a ação e, portanto, deve ser estruturada “de partida” pela Organização. Dessa forma, competiu ao Estado definir e disseminar sua estratégia única de atuação, e garantir que essa estratégia fosse desdobrada por todas as Organizações que compõem a máquina pública.

b) Reaproximação planejamento e orçamento



Antes de 2007, convivia-se ainda, em Pernambuco, com aspectos de uma cultura de planejamento que havia sido vivenciada no serviço público brasileiro no passado, com a execução orçamentária meramente escritural, não havendo uma discussão estratégica do orçamento de cada unidade integrando um único plano de governo. A execução do orçamento ocorria por necessidade imediata e a programação financeira era administrada por demandas pontuais, sendo a liberação baseada em saldo de caixa.

A criação, ainda em 2007, da SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão, reagrupando as funções de planejamento estratégico e orçamentação geral do Estado sob uma mesma Unidade Organizacional, além de encerrar um ciclo de um modelo de “estado regulador”, marcou o início de uma nova fase, de integração entre planejamento e orçamento, tanto a nível central quanto nos diversos órgãos da administração direta e indireta. Nessa nova lógica, no Modelo Todos por Pernambuco, não se concebe que tudo que se planeja não esteja devidamente orçado, e nem que recursos orçamentários escassos sejam alocados em atividades não planejadas.

c) Alinhamento dinâmico dos Instrumentos de Planejamento – interdependência

Como consequência da falta de interação entre planejamento e orçamento, ao longo dos anos o processo de confecção do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual foi se descaracterizando. A facilidade com que se processava as alterações orçamentárias ao longo do ano fiscal, sem maiores impeditivos ou análises, descompromissava os atores envolvidos com o processo, e redundava, ao final de cada exercício, em orçamentos efetivamente executados absolutamente diferentes daqueles que haviam sido originalmente votados, como Lei, pelo Poder Legislativo. Essa prática, infelizmente, foi voz ativa durante muitos anos.

A obrigatória – e salutar - associação entre os programas de governo e os instrumentos formais de planejamento gerados pelos entes estatais eleitos pela sociedade não era, à época, fiscalizada por essa mesma sociedade, “desobrigando” o governo com essa prática. A obrigatoriedade de registro, nos Tribunais Eleitorais, dos Programas de Governo dos candidatos a Prefeito, Governador do Estado e



Presidente da República, visando sua disseminação o acompanhamento de seu cumprimento pela população, só foi normatizada em 2009, através da lei 12.034.

O novo Modelo de Gestão implantado revolucionou essa lógica, entendendo e disseminando intensamente o respeito ao alinhamento estratégico entre esses instrumentos formais de planejamento como condição básica para o seu funcionamento.

As áreas prioritárias de ação de governo e os projetos principais a serem trabalhados durante o período de mandato são definidos no Programa de Governo, e constituem-se, perante a sociedade, em compromissos a serem cumpridos. O Modelo utilizou instrumentos e metodologias para garantir que essas iniciativas estivessem devidamente priorizadas ao longo do tempo, refletidas no Plano Plurianual do Governo e nos Planos de Ação das respectivas Secretarias executantes.

2.4.1.4. REFERENCIAIS METODOLÓGICOS DO MODELO TODOS POR PERNAMBUCO

Para a construção do Modelo de Gestão, tomando-se como base conceitual o Ciclo PDCA, foram utilizados outros marcos metodológicos da ciência da administração para desenvolver as rotinas e os instrumentos a serem aplicados em cada fase do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas:

Para operacionalizar a etapa de Formulação, quando são definidos os Objetivos Estratégicos do Governo e estruturados os desdobramentos necessários para a sua operacionalização, quatro insumos são imprescindíveis: as sugestões apresentadas nos Seminários Regionais, o legado do mapa anterior, do Plano de governo e o Plano Estratégico de Longo Prazo (PE 2035, lançado em 2016). Tomando esses elementos como ponto de partida, é que são escolhidos os Objetivos Estratégicos do Governo para os próximos quatro anos. Para tanto, toma-se como principal referencial metodológico para essa tarefa o Marco Lógico. Essa técnica motivou a concepção da Matriz de Planejamento no Método ZOPP, do Marco Lógico do BID-Banco Interamericano de Desenvolvimento e da Matriz do Marco Lógico do BIRD-Banco Mundial. A teoria do Marco Lógico é extremamente útil para lidarmos



com uma situação-problema, na qual seja necessário o estabelecimento de um plano para o alcance de uma meta. Seu principal objetivo é explicitar os resultados a serem alcançados, visando direcionar os esforços de monitoramento.

Desdobrados os Objetivos Estratégicos em Metas Prioritárias, estas são priorizadas pelo Núcleo de Governo em processo participativo, envolvendo o Governador e todo o seu Secretariado, em reuniões de pactuação de resultados. Essas Metas pactuadas são então adequadas ao Orçamento do Estado e passam a constar dos Instrumentos Formais de Planejamento – PPA (Plano Pluri Anual) e LOA (Lei Orçamentária Anual). São também definidos indicadores de desempenho representativos a serem acompanhados.

Todos esses elementos são traduzidos em um único instrumento, o Mapa da Estratégia, utilizando-se, para tal, o *Balanced Scorecard* como marco metodológico. A metodologia sugere o Mapa da Estratégia como instrumento eficaz para tradução da estratégia, em vez dos Planos estratégicos. O Mapa da Estratégia deve ser: a) explicitador (mapeamento claro das relações causa x efeito); b) divulgador (simples e conciso); e c) mobilizador (interligação de pessoas, processos, tecnologias e culturas em torno de Objetivos).

Já na etapa de Implementação, as Metas Prioritárias são desdobradas em planos de ação, denominados no Modelo como Planos Operativos Anuais com o uso de outros referenciais metodológicos: o Mapeamento de Processos e o 5W2H.

O Mapeamento de Processos é uma técnica desenvolvida na Administração da Produção, sendo a base para todo um ramo de estudo conhecido como BPM – *Business Process Management*. Possibilita a identificação da sequência de etapas necessárias para a realização de um processo ou um projeto. Já o 5W2H, como técnica associada, facilita que sejam definidos, para cada etapa de um processo, o alinhamento estratégico, o responsável, o cronograma de realização e a orçamentação.

Na etapa de Monitoramento, são utilizadas técnicas da Gestão por Resultados, tais como os Relatórios de Três Gerações e, como técnica associada, a Gerência de Projetos.



O principal instrumento definido pelo Modelo para essa etapa são os Ciclos de Monitoramento. Os ciclos são reuniões semanais, presididas pelo Governador, organizadas em torno de cada Objetivo Estratégico, nas quais cada Meta Prioritária é acompanhada, na sua realização física e financeira, através de indicadores de processo. Nessas reuniões, foca-se a solução de problemas.

Por fim, na etapa de Avaliação, utiliza-se como marco conceitual principal a Gestão à Vista. A pertinência das Metas Prioritárias em serem efetivos agentes de transformação da realidade é testada através do acompanhamento de indicadores de resultado e de impacto, e a ação do Governo é demonstrada através de um Relatório Anual de Ação de Governo construído e estruturado em torno da tríade Problema -> Estratégia -> Ação. Com foco na melhoria dos indicadores da Educação, Saúde e Segurança, foram criados, respectivamente, o Pacto pela Educação, o Pacto pela Saúde e o Pacto pela Vida, estruturados para assessorar, planejar, supervisionar, controlar e avaliar o modelo de gestão por resultado nessas áreas.

Essa análise da efetividade da ação de governo é base para a retroalimentação do processo, com a pertinente correção de rumos (caso necessário) e para o reinício do processo, servindo de insumo para a pactuação de novas Metas para o exercício seguinte.

2.5. FASES DO MODELO TODOS POR PERNAMBUCO

a) Fase 1 – Implantação: Triplo E (Eficácia, Eficiência e Efetividade)

A fase de Implantação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, compreendendo o período de 2007 a 2010, teve seu foco no Triplo E (Eficácia, Eficiência e Efetividade) e constituiu as bases sólidas para a definição de uma estratégia coerente, focada e legítima para o estado, tornando-se um direcionador para toda a administração pública estadual.

O primeiro Mapa da Estratégia do estado foi elaborado em 2007 e ficou vigente até 2010. Foram vários marcos importantes nesta fase inicial, como o primeiro ciclo dos Seminários Todos por Pernambuco, a criação do Pacto pela Vida e a implantação



da sistemática de monitoramento – com destaque para o esforço empenhado na integração entre metas prioritárias e alocação orçamentária. Todas essas ações tiveram o importante papel de fazer com que o Ciclo de Gestão de Políticas Públicas do Estado começasse a se movimentar.

É necessário destacar a institucionalização do Modelo de Gestão por meio do arcabouço legal da Lei Complementar nº 141, de 03 de setembro de 2009. A lei também trouxe consigo a criação das três carreiras para suportar o modelo: Gestores Governamentais de Planejamento, Orçamento e Gestão, Gestores Governamentais de Gestão Administrativa e Gestores Governamentais de Controle Interno. Ainda em decorrência da referida lei, o Relatório de Gestão Social foi instituído.

b) Fase 2 - Maturidade: Inovação

Já a fase de Maturidade do modelo iniciou em 2011, precedida pelo advento da reeleição legitimada em 2010, centrando seus esforços na Inovação. Prezando pela continuidade, o governo realizou mais um ciclo dos Seminários Todos por Pernambuco e definiu suas estratégias através da elaboração de um novo Mapa da Estratégia com vigência até 2014. A partir de então, foi alcançado o alinhamento total entre estratégia e orçamento do estado (Mapa e PPA), quando a figura da subação passa a ser contemplada na execução orçamentária.

Nessa fase, foram criados o Pacto pela Educação e o Pacto pela Saúde, assim como ferramentas inovadoras de gestão foram implantadas, facilitando a extração de dados e o monitoramento das metas prioritárias. O período também foi marcado pelo reconhecimento nacional e internacional do Modelo Todos por Pernambuco como referência em gestão para resultados.

Em 2013, foi incorporada a perspectiva de longo prazo à agenda estratégica, através da elaboração do Pernambuco 2035, com o objetivo de promover a convergência da sociedade e dos futuros governos na continuidade e sustentabilidade do ciclo de melhoria do crescimento e melhoria social do estado. Tal passo foi imprescindível para a transformação do projeto de Governo em um verdadeiro projeto de Estado.

c) Fase 3 (atual) - Disseminação: Apoio aos municípios



A fase de Disseminação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco foi iniciada em 2015, coincidindo com a retroalimentação do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas. A construção do Mapa da Estratégia 2015-2018, além do programa de governo e do legado do mapa anterior, teve como insumos os Seminários Todos por Pernambuco 2015 e o Planejamento Estratégico de Longo Prazo Pernambuco 2035.

O Mapa da Estratégia 2015-2018 passa a contemplar o foco na disseminação do modelo, tanto para dentro, quanto para fora do Governo através de suas premissas e também de um objetivo estratégico exclusivo para isso. A disseminação interna através do desdobramento e do alinhamento setorial, com relação aos órgãos do estado, é fundamental para que os planos estratégicos organizacionais estejam alinhados com a estratégia central do governo e para que, conseqüentemente, eles também aperfeiçoem sua gestão interna.

3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL NO MODELO DE GESTÃO TODOS POR PERNAMBUCO

3.1. MOTIVAÇÃO PARA CRIAÇÃO DA METODOLOGIA

Diferentemente do que ocorria antes da implantação do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco, em que o somatório dos Planos Estratégicos de suas Secretarias, construídos, por sua vez, através do conjunto de planos das entidades da Administração Indireta a elas ligadas, era o que definia a estratégia do governo, a partir de 2008, Pernambuco passa a adotar a construção da estratégia a partir de 3 insumos: o Plano de Governo, a ausculta popular – Seminários Todos por Pernambuco e o legado do PPA anterior (importantes obras e ações já em curso, que por seus possíveis resultados, devem ser continuadas). Em 2015, um quarto pilar é adicionado: o Pernambuco 2035, Plano Estratégico de Longo Prazo entregue no ano imediatamente anterior. De uma construção *Bottom-Up* a estratégia em Pernambuco, com o Modelo Todos por Pernambuco, a partir de 2008, passa a ter um desdobramento “*Top-Down*”, representado no formato de um Mapa e não mais de um Plano Estratégico.



De 2008 a 2014, novos processos e novas ferramentas foram desenvolvidas e aperfeiçoadas, com vistas a desdobrar horizontalmente a estratégia do Governo até a ponta, representada pelas Secretarias e entidades da Administração Indireta. As unidades executoras das ações do Governo passaram então a ter em seu rol de atividades, algumas ações denominadas de Metas Prioritárias, conjunto de iniciativas capazes de gerar Produtos, trazendo Resultados importantes para o atingimento de Objetivos Estratégicos, que juntos, fariam com que o Estado alcançasse sua Visão de Futuro, elemento máximo do Mapa da Estratégia.

Porém, para as demais ações realizadas pelas entidades executoras que não faziam parte do conjunto de metas prioritárias não existia na Metodologia do Modelo de Gestão uma sistemática ou instrumentos para conectá-las à estratégia do Governo.

Desse modo, com a terceira fase do Modelo Todos por Pernambuco, a partir de 2015, da necessidade de sistematização de um processo voltado para o desdobramento vertical da estratégia do Governo de Pernambuco para as unidades que o compõem – Secretarias e entidades da Administração Indireta – começa a ser desenvolvida na Secretaria de Planejamento e Gestão uma metodologia de Planejamento Estratégico Organizacional.

Esse novo método de Planejamento Estratégico precisava atender a três premissas básicas. A primeira, era ser capaz de se conectar à Estratégia do Governo. O segundo ponto, seria a possibilidade de ser um processo rápido, capaz de ser implementado em organizações de tiro curto, como as que compõem o poder executivo brasileiro. Por fim, esse método deveria ser capaz de atender com efetividade desde as menores às maiores organizações que compõem o Governo de Pernambuco.

Para atender completamente aos três requisitos necessários, não havia dentre os disponíveis no mercado nenhum modelo já pronto de processo de planejamento estratégico. Isso significa que, assim como o próprio Modelo de Gestão, esse método precisou ser customizado. Nesse sentido, uma nova ferramenta passou então a compor o Modelo de Gestão Todos por Pernambuco: o processo de Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado de 12 passos.



Para a construção dessa nova metodologia de planejamento estratégico voltada para organizações executoras das políticas públicas, foram utilizados instrumentos em comum com o próprio Modelo Todos por Pernambuco, como o BSC e o Marco Lógico, assim como foram agregados novos conceitos, como elementos do Planejamento Estratégico Situacional, desenvolvido por Carlos Matus.

3.2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

“O Planejamento Estratégico e Situacional, sistematizado originalmente pelo Economista chileno Carlos Matus, diz respeito à gestão de governo, à arte de governar” (TONI, 2004). Para Matus, o planejamento estratégico é a ciência e a arte de construir maior governabilidade, seja para pessoas, organizações ou países (TONI, 2004).

Para obter o sucesso desejado na prática do planejamento estratégico, se faz necessário entender e vencer muitos tabus em relação à atividade de planejamento no setor público (TONI, 2004). A superação de uma visão tradicional, e algumas vezes distorcida, requer mudanças de posturas não só intelectuais, mas principalmente governamental, pois é imprescindível ao entendimento de que não cabe ao planejamento prever o futuro, mas buscar uma maneira viável de criá-lo e transformá-lo (TONI, 2004).

Segundo Toni (2004), os principais argumentos que sustentam o Planejamento Estratégico e Situacional são:

➤ **Mediação entre o Presente e o Futuro:**

Os critérios que utilizamos para decidir as ações hoje serão mais ou menos eficazes se antecipadamente pudermos analisar sua eficácia no futuro. Fazer as seguintes perguntas pode ser interessante para tal:

- Qual o custo da postergação de problemas complexos?
- Que tipo de efeitos futuros determinada política pública resultará?
- Estes impactos futuros aumentarão ou diminuirão a eficácia do nosso projeto de governo?



➤ **Prever possibilidades quando a predição é impossível:**

A capacidade de previsão situacional deve substituir aquela que observa o futuro como sendo mera consequência do passado. Daí surge “a necessidade de elaborar estratégias e desenhar operações para cenários alternativos e surpresas” (TONI, 2004).

➤ **Capacidade para lidar com surpresas:**

Não existe a governabilidade absoluta e precisa sobre sistemas sociais, sempre haverá um componente imponderável. Por isso os planos de contingência devem ser requisitos básicos, dotados de rapidez e eficácia, desenvolvendo habilidades institucionais capazes de diminuir a vulnerabilidade do plano.

➤ **Mediação entre o Passado e o Futuro:**

A experiência prática e o aprendizado institucional devem sempre retroalimentar o processo de planejamento. Para isso, é importante desenvolver uma sistemática que gerencie as lições aprendidas, possibilitando colocar este conhecimento a serviço do planejamento.

➤ **Mediação entre o Conhecimento e a Ação:**

“É um cálculo tecno-político, pois nem sempre a decisão puramente técnica é mais racional que a política, e vice-versa” (TONI, 2004). De fato, a técnica dissociada da ação será formal e pode em nada agregar, por sua vez, se a ação não for precedida pela técnica, a organização permanecerá submetida ao imprevisto e à conveniência política.

É possível sistematizar os postulados teóricos do PES nos itens abaixo (TONI, 2004):

➤ **O sujeito que planeja está incluído no objeto planejado.**

Este por sua vez é constituído por outros sujeitos/atores, que possuem capacidades diferenciadas de planejamento e também fazem planos e desenvolvem estratégias. Aquele “diagnóstico” tradicional, único e objetivo, cede lugar às mais variadas explicações situacionais, o que implica em diferentes graus de governabilidade sobre o sistema social.



➤ **“Planeja quem governa”, e “governa” quem, de fato planeja.**

Quem tem capacidade/poder de decisão e é responsável por conduzir as políticas públicas deve, obrigatoriamente, envolver-se no planejamento.

Governar com plano estratégico, mais do que solucionar problemas, significa promover um intercâmbio de problemas, focando em que problemas mais complexos e de menor governabilidade cedam lugar a outros menos complexos e de maior governabilidade (TONI, 2004).

O planejamento, então, **não é monopólio do Estado**, nem de uma força social situacionalmente dominante. O planejamento sempre é possível e seu cumprimento não depende de variáveis exclusivamente econômicas, qualquer ator, agente ou força social tem maior ou menor capacidade de planejamento e habilidades institucionais.

Para Nachif e Andrade (2006), o enfoque participativo e estratégico do planejamento é possível através de quatro grandes fases, as quais podem ser não lineares, mas representam um sequenciamento lógico:

- I. Momento Explicativo: O momento explicativo equivale ao diagnóstico no planejamento tradicional. É o momento de identificar, selecionar (valorando, priorizando e escolhendo), descrever e explicar problemas, apresentando e selecionando os nós críticos.
- II. Momento Normativo: Visa estabelecer objetivos em função de cada problema ou grupo de problemas. A partir dos objetivos, devem-se estabelecer as metas e as linhas de ação para cada objetivo específico, além dos recursos necessários para tal.
- III. Momento Estratégico: Momento no qual se analisa o que é conflitante do ponto de vista político, muito exigente do ponto de vista econômico ou demanda tecnologia de elevada complexidade. Essa reflexão deve produzir uma análise de viabilidade para as propostas de solução elaboradas no momento normativo.
- IV. Momento Tático-Operacional: Para Matus, o plano se completa na ação, nunca antes. Este é momento de execução do plano, com prestação de contas,



supervisão, acompanhamento e avaliação. Deve-se monitorar e avaliar continuamente.

A aplicação do PES é simples (TONI, 2004):

- Requer visualização permanente, usando cartelas ou tarjetas,
- Ambientes normais, sem sofisticação
- Os tempos necessários de trabalho intensivo costumam ser de aproximadamente 40 ou 50 horas.

A realização de um seminário ou oficina de Planejamento utilizando o PES tende a aguçar conflitos muitas vezes ocultos pela rotina organizacional (TONI, 2004). Por isso, recomenda-se o uso de técnicas e dinâmicas de grupo, para trabalhar positivamente e produtivamente tais tensões.

3.3. A METODOLOGIA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL SIMPLIFICADO NO MODELO TODOS POR PERNAMBUCO

O Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado, concebido obedecendo às diretrizes do Modelo Todos por Pernambuco, traz consigo as ferramentas mais consagradas do mercado, adaptadas à realidade governamental e à luz do planejamento estratégico situacional.

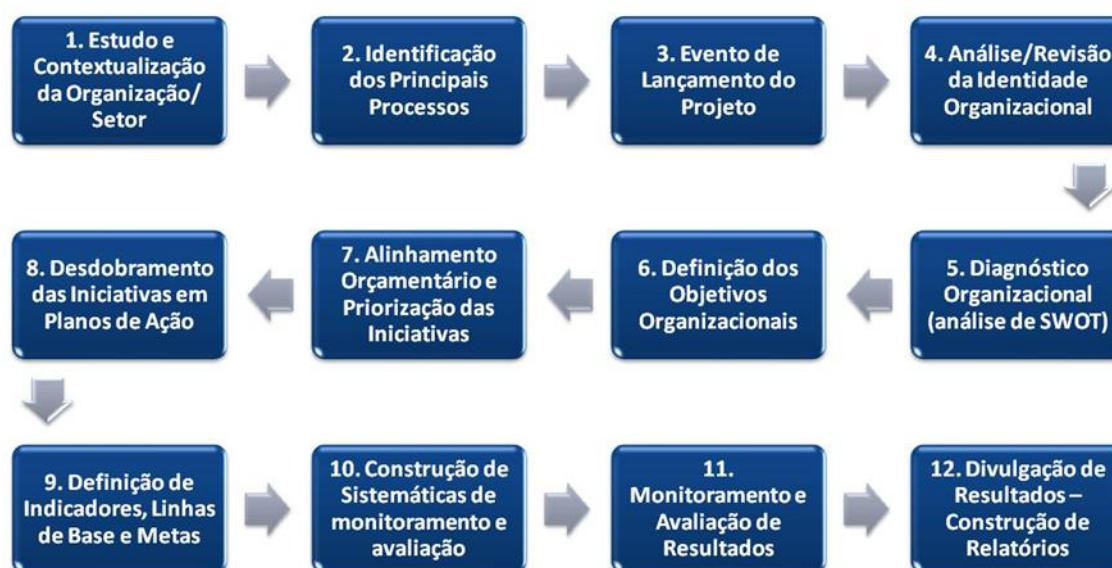
Esse método de Planejamento atende a três premissas básicas.

- I. Conecta a Estratégia Organizacional à Estratégia do Governo;
- II. É um processo rápido, capaz de ser implementado em organizações de tiro curto, como as que compõem o poder executivo brasileiro (vínculo direito com o PPA);
- III. Atende com efetividade as diferentes organizações que compõem o Governo de Pernambuco.

A Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado é a responsável por sua implantação junto aos órgãos e secretarias, por meio do trabalho dos Gestores



Governamentais de Planejamento, Orçamento e Gestão (GGPOGs) que, são responsáveis por diversas rotinas do Modelo de Gestão, sendo por isso conhecidos como “Guardiões do Conceito”. Para construção do Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado, dentro do Modelo Todos por Pernambuco, é seguida a metodologia conhecida como “Os 12 passos”, representada na figura abaixo:



1. Estudo e Contextualização da Organização/ Setor: Nessa etapa, são realizadas entrevistas com atores da organização em questão, assim como é construído um Relatório de Estudo Prévio (REP). Paralelamente, é estabelecido um ponto focal na organizacional, que apoiará a equipe da Seplag durante todos os passos.

O momento das entrevistas traz consigo, além de informações mais detalhadas sobre clientes, processos e recursos humanos, a percepção de especificidades intangíveis da organização. Esse conhecimento fará toda a diferença para a condução adequada do processo.

2. Identificação dos Principais Processos: Uma vez realizadas as entrevistas, é possível identificar os principais processos da organização e uma prévia de seus principais produtos.

3. Evento de Lançamento do Projeto: Na ocasião, está presente a equipe da Seplag e o corpo gestor da secretaria/órgão. É imprescindível a presença do patrocinador do



projeto nessa etapa, representado pela liderança máxima da organização, assim como durante todo o processo.

4. Análise/Revisão da Identidade Organizacional: Nessa etapa, que ocorre através de oficinas, com equipes de trabalho multissetoriais, são revisados (caso já existam) ou definidos *stakeholders*, missão, visão e valores organizacionais. Essa etapa também permitirá a criação da matriz SIPOC (fornecedores - *Suppliers*, Entradas - *Inputs*, Processos - *Process*, Saídas - *Outputs* e Clientes - *Customers*).

A missão em uma organização é a razão de sua existência. Ela responde à pergunta: “Estou no mercado para quê?” (SCHMITZ, 2009). Deve ser objetiva, clara, simples e pequena, traduzindo as responsabilidades e pretensões da organização e definindo o negócio, delimitando o seu ambiente de atuação.

Para construí-la, deve-se partir de uma perspectiva micro para macro, por isso inicialmente, a organização define seus principais produtos e clientes. Depois, define o Negócio, explicitando o seu âmbito de atuação (quais são as grandes áreas em que a organização está presente com seus produtos e serviços). Para ter valor gerencial, o campo de atuação da organização deve ser suficientemente restrito para focar a arena real de interesse do órgão. Caso contrário, não servirá de fronteira entre o que deve e não deve ser feito.

A partir desses pontos é possível se definir a missão. Ou seja, a missão é construída das partes para o todo e deve comunicar essencialmente três elementos: O QUE a Organização faz (negócios), COMO faz e PARA QUEM faz (clientes).

Já a visão relaciona-se diretamente com os objetivos gerais, de longo prazo, descrevendo as aspirações da instituição para o futuro, sem especificar os meios para alcançá-las. (SCHMITZ, 2009). É o que se espera ser num determinado tempo e espaço. A visão deve ser ambiciosamente voltada para o futuro e simultaneamente inspiradora, clara, concisa, coerente com a missão, de modo a que todos a compreendam e a sintam (SCHMITZ, 2009), devendo ser atrativa e tangível.

A visão deve responder, de forma inequívoca, a duas perguntas: ONDE a organização quer chegar? QUANDO quer chegar?



A visão de negócios associada a uma declaração de missão compõe a intenção estratégica da organização. Por isso, precisam estar alinhadas de maneira direta e inequívoca com a Estratégia do Governo, do qual a organização faz parte.

Já os valores organizacionais são aqueles identificados, de forma cognitiva, como sendo característicos da organização, determinando parcialmente a forma da organização e como esta é percebida. Podem ser representados por meio das crenças dos gestores ou, ainda, pelas escolhas feitas pela organização em relação às suas ações internas e externas (TAMAYO, 1998).

5. Diagnóstico Organizacional (análise de SWOT): Etapa também realizada em formato de oficinas, com equipes multissetoriais, direcionadas por temáticas. Nessa etapa, também é utilizado como insumo o resultado das entrevistas iniciais e de questionários aplicados amplamente em toda organização.

O SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats*) é uma técnica que auxilia o diagnóstico estratégico das Organizações, a qual começou a ser desenvolvida nos anos 60-70, nas escolas americanas (ANDREUZZA, 2009). O objetivo é identificar a combinação das forças e fraquezas da organização com as oportunidades e ameaças do mercado.

Os pontos fracos e fortes de uma empresa são constituídos dos seus recursos, que incluem os recursos humanos (experiências, capacidades, conhecimentos, habilidades); os recursos organizacionais (sistemas e processos da empresa como estratégias, estrutura, cultura, etc.); e os recursos físicos (instalações, equipamentos, tecnologia, canais, etc.).

Já as oportunidades são situações externas e não controláveis pela empresa, atuais ou futuras que, se adequadamente aproveitadas pela empresa, podem influenciá-la positivamente. Quanto às ameaças, são situações externas e não controláveis pela empresa, atuais ou futuras que, se não eliminadas, minimizadas ou evitadas pela empresa, podem afetá-la negativamente.

6. Definição dos Objetivos Organizacionais: com base no que foi mapeado no Diagnóstico Organizacional, serão definidos os objetivos estratégicos organizacionais



e iniciativas estratégicas, seguindo a lógica estabelecida pelo Modelo e fazendo os vínculos necessários com a estratégia do Estado.

7. Alinhamento Orçamentário e Priorização das Iniciativas: Uma vez identificadas as iniciativas, elas serão priorizadas de forma sistemática por um grupo representativo da organização, de maneira alinhada ao orçamento da secretaria/órgão.

8. Desdobramento das Iniciativas em Planos de Ação: Uma vez definidas as iniciativas, é hora de estabelecer com elas serão operacionalizadas através dos planos de ação.

9. Definição de Indicadores, Linhas de Base e Metas: O desempenho do andamento daquilo que foi planejado será medido através de indicadores. Para que isso aconteça, metas precisam ser definidas e essa definição deve ser decorrente de uma análise de dados históricos, que permitirá traçar as linhas de base. É importante nesse passo a pactuação das metas com representantes da organização e o alinhamento dos indicadores definidos aos que fazem parte da estratégia do Governo, seguindo a mesma hierarquia de indicadores do Modelo de Gestão: impacto, resultado e processo.

10. Construção de Sistemáticas de monitoramento e avaliação: Com o mapa estratégico da secretaria/órgão montado e indicadores e metas definidos, é necessário criar uma sistemática de monitoramento para acompanhar a evolução daquilo que foi estabelecido, que deve ser adequada à realidade organizacional.

11. Monitoramento e Avaliação de Resultados: Periodicamente, conforme estabelecido no item anterior, a organização irá monitorar e avaliar resultados para tomar as ações corretivas necessárias. Nesse passo, há um acompanhamento periódico da equipe responsável pela implementação do processo para o auxílio a materialização dos eventos de monitoramento e avaliação.

12. Divulgação de Resultados – Construção de Relatórios: Uma vez implantado o Planejamento Estratégico Organizacional, com toda sistemática já em operação, os resultados do processo serão divulgados através de um relatório construído de maneira customizada para a realidade de cada organização e disponibilizados a todos os seus *Stakeholders*.



É importante ressaltar, que o método do Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado, dentro do Modelo Todos por Pernambuco, trabalha com os horizontes estabelecidos no PPA (Plano Plurianual) e deve ser revisado a cada novo ciclo.

O Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado, tendo a simplicidade como um de seus elementos fundamentais, foi construído e é executado de acordo com a metodologia dos 12 passos, porém a forma que os passos foram construídos permite um alinhamento dinâmico com a realidade organizacional que estiver sendo trabalhada. Ou seja, não é uma solução pronta, ela consegue ser customizada sem perder sua essência, entregando um resultado apropriado para a organização-cliente, que terá totais condições de fazer do Planejamento Estratégico uma realidade vivenciada na instituição. Isso implica dizer que é possível inverter a ordem de alguns passos, ampliar ou diminuir o número padrão de oficinas de acordo com a realidade organizacional, variar as dinâmicas de grupo utilizadas. Essa flexibilidade garante a entrega de um produto aderente às necessidades da organização.

4. CONCLUSÃO

Pode-se afirmar que o método de Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado é uma nova ferramenta que vem contribuindo para uma maior capilarização do Modelo de Gestão Todos por Pernambuco dentro do próprio Governo, fazendo com que suas práticas e conceitos passem a fazer parte da rotina de setores dentro das Secretarias e Órgãos do Poder Executivo estadual onde, ainda em seus oito primeiros anos de funcionamento, não tinha conseguido chegar de maneira impactante.

Atualmente, 13 instituições do estado de Pernambuco já contam com esse processo. O método já foi testado e implantado em um grupo representativo de instituições que possuem características distintas entre si. Há, nesse rol organizações da Administração Direta e Indireta, instituições grandes, médias e pequenas e entidades com maior ou menor cultura de planejamento.



A disciplina no cumprimento dos 12 passos desse método é um dos pilares que garantem que a metodologia consiga ser implantada, de maneira completa, em instituições, que embora tenham em comum o fato de fazerem parte do Poder Executivo Estadual, são bastante heterogêneas entre si. Cada um desses passos é imprescindivelmente executado, porém, o formato de sua realização em cada uma das instituições é desenhado para se adequar às características daquela organização. O seu formato simplificado é outro alicerce que garante que, independente da maturidade da organização com relação a ferramentas de planejamento, ele possa ser implementado em sua totalidade na organização.

O alinhamento do processo organizacional de Planejamento Estratégico Simplificado aos instrumentos formais de planejamento e orçamento do Estado facilita a execução das prioridades definidas no Mapa Estratégico das secretarias e órgãos. A continuidade e a retroalimentação desse processo também se tornam mais fáceis pelos instrumentos dela resultante – Mapa Estratégico e Sistemática de Monitoramento e Avaliação – apresentarem conexão com o próprio Modelo de Gestão do Estado, tornando-os uma rotina nas organizações.

Esse alinhamento, por sua vez, é garantido devido à condução do processo nas secretarias e órgãos ser realizado por Gestores Governamentais de Planejamento, Orçamento e Gestão, carreira do Estado responsável, dentre outras atribuições, pelo desenvolvimento do próprio Modelo de Gestão e pela garantia da execução de suas rotinas. A utilização de mão de obra do próprio quadro de servidores do Estado traz ainda outros fatores positivos, como o baixo custo para a realização do processo e a manutenção da memória e do próprio conhecimento no Estado.

Embora algumas das instituições que compõem o Governo de Pernambuco tenham realizado experiências de planejamento estratégico, inclusive durante a existência do atual Modelo de Gestão, utilizando metodologias diferentes existentes no mercado, seja através de consultorias ou utilizando colaboradores da própria instituição, verificou-se a construção de planos estratégicos metodologicamente embasados e consistentes, mas com difícil ligação à estratégia maior do Estado e por isso, sem um alinhamento financeiro e orçamentário completo, o que prejudicou a execução desses planos.



Foi a partir dessa análise que se verificou a necessidade da criação de uma ferramenta voltada para o planejamento estratégico nas organizações. A existência de um cenário econômico restritivo em 2015 ampliou a demanda por esse tipo de processo ao mesmo tempo em que tornou difícil a contratação de entidades do setor privado para prestar esse serviço, o que acabou favorecendo o desenvolvimento de um novo método na Secretaria de Planejamento e Gestão com foco no planejamento organizacional.

Desse modo, surgiu o processo de Planejamento Estratégico Organizacional Simplificado do Modelo Todos por Pernambuco, que foi desenvolvido a partir de um conjunto de teorias – Balance Scorecard, Marco Lógico e Planejamento Estratégico Situacional, dentre outras, com foco em ser implementado no tempo do ciclo de políticas públicas brasileiro, sendo de fácil gestão e de baixo custo de implementação, além de customizável, tornando-se uma importante ferramenta de gestão com possibilidade de adaptação para outras organizações do setor público.



REFERÊNCIAS

ANDREUZZA, Mário Giussepp. **Planejamento Estratégico**. Paraná, UFPR, 2009. Disponível em <<http://www.madeira.ufpr.br/disciplinasgarzel/12.pdf>>. Acesso em 22/01/2016.

CAMPOS, Wagner. **O Que É A Gestão Estratégica?**. Disponível em: <<http://www.artigonal.com>>. Acesso em: 22/01/2016.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CRUZ, Maurício; MARINI, Caio; LEMOS, Marina. **Modelo de Gestão Todos por Pernambuco**: características e avanços. In: Governança em ação - volume 5. Brasília: Publix Editora, 2014.

DRUCKER, Peter F. **O homem que inventou a Administração**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

HUERTAS, Franco. **O Método PES**: entrevista com Matus. São Paulo: Editora Fundap, 1996.

MINTZBERG, H; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre. Bookman, 2004.

KOTLER, Phillip. **Marketing para o século XXI**: como criar, conquistar e dominar mercados. São Paulo: Futura, 1999.

MARINI, Caio; FALCÃO MARTINS, Humberto . **Todos por Pernambuco em Tempos de Governança**: conquistas e desafios. Recife: Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco, 2014.

MONTANA, Patrick J.; CHARNOV, Bruce H. **Administração**. 2ªed. São Paulo: Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Thais Fátima. **A Importância do Planejamento Estratégico na Área**



Pública. Portal Administradores, 2012. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/artigos/cotidiano/a-importancia-do-planejamento-estrategico-na-area-publica/63346/>>. Acesso em 22/01/2016.

PEREIRA, Marco Antônio. **Gestão Estratégica.** Centro de Voluntariado de Cruzeiro, 2009. Disponível em <<http://www.marco.eng.br/terceirosetor/cursos-palestras/GE-3setor.pdf>>. Acesso em 22/01/2016.

SCHMITZ, Selma et al., **O Planejamento Como Instrumento de Gestão Estratégica de Negócios,** Imbituba, UNIBAVE, 2009. Disponível em <http://unibave.net/images/2009/10/5312/anexo_5312_9216.pdf>. Acesso em 22/01/2016.

SERRA, Fernando Antônio Ribeiro. **Gestão Estratégica nas Organizações Públicas.** Palhoça:UnisulVirtual, 2008.

TAMAYO, A. **Valores Organizacionais:** sua relação com satisfação no trabalho, cidadania organizacional e comprometimento afetivo. Revista de Administração. São Paulo, v. 33, n. 3, p. 56-63, 1998.

TONI, J. **O que é o Planejamento Estratégico Situacional?** Revista Espaço Acadêmico, nº 32, 2004. Disponível em <<http://www.espacoacademico.com.br/032/32ctoni.htm>>. Acesso em 22/01/2016.

AUTORIA

Máira Fischer – Gerente de Desenvolvimento do Modelo de Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco.

Endereço eletrônico: maira.fischer@seplag.pe.gov.br.

Telefone: (81) 3182-3925

Elisabeth Pontes – Gestora Governamental – Especialidade Planejamento e Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco.

Endereço eletrônico: elisabeth.santos@seplag.pe.gov.br

Telefone: (81) 3182-3922

