

VI Congresso
CONSAD
de Gestão Pública

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

INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DE GESTÃO IMPLEMENTÁVEIS SOB A ÓTICA DA CONTRIBUIÇÃO E TRANSVERSALIDADE

Marcelo Torres Pinheiro

INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DE GESTÃO IMPLEMENTÁVEIS SOB A ÓTICA DA CONTRIBUIÇÃO E TRANSVERSALIDADE

Marcelo Torres Pinheiro

RESUMO

O Mapa Estratégico do Governo do Tocantins foi concebido com base no balanced *scorecard*. São 26 objetivos de resultados, sendo 23 nas perspectivas de meio e de base. Estes se agrupam em cinco áreas de contribuição que envolve a quase totalidade dos órgãos de governo. O processo de priorização do Plano Plurianual identificou 42 iniciativas transformadoras capazes de proverem os principais resultados esperados. Ao se desdobrarem em ações, observou-se que muitas das iniciativas transformadoras entregariam resultados no médio ou longo prazo. Através do trabalho centrado na contribuição e transversalidade, elegeram-se algumas iniciativas estratégicas, com característica de impactarem no maior número de objetivos da área de resultados e carrearem consigo os propósitos diretivos das iniciativas transformadoras. Este trabalho ilustra a construção do processo estratégico de priorização, calcados na viabilidade e sustentabilidade de implementação no transcorrer da gestão e o aprendizado consolidado pela prática da análise e discussão da diretriz estratégica.

INTRODUÇÃO

A partir da decisão, ainda durante o processo de transição de governo, de adotar uma gestão orientada para resultados, optou-se por elaborar um novo modelo alinhado às boas práticas de gestão. Deste modelo vieram novos recursos e ferramentas. O ponto de partida foi a elaboração do Mapa Estratégico do Governo do Estado do Tocantins. Um amplo trabalho foi realizado baseado na metodologia difundida pelos professores Kaplan e Norton, o *Balanced Scorecard* (BSC). Uma das virtudes do BSC é a capacidade de tornar simples e acessível o entendimento da estratégia. Um trabalho de pesquisa e entrevistas foi conduzido para se apurar os elementos capazes de proporcionar consistência estratégica à formulação do Mapa Estratégico.

Algumas premissas serviram para balizar o novo modelo de gestão a ser adotado, dentre elas a transversalidade e o entendimento para todos os gestores, de que os resultados buscados são de governo e não de órgãos isoladamente.

Cinco áreas foram escolhidas como representativas e agruparam os órgãos setoriais conforme o perfil de atuação: Modernizar e Implantar a Gestão para Resultados como perspectiva de base; e Desenvolver a Economia, Cuidar das Pessoas, Valorizar o Meio Ambiente e Desenvolver Conhecimento que ocuparam a perspectiva de meio. Para este conjunto de áreas foi relacionado 23 (vinte e três) objetivos intermediários de gestão, distribuídos conforme os desafios foram estabelecidos macrodesafios no Plano Plurianual.

Das proposições que se transformaram no Plano Plurianual para o período de 2012-2015, oriundas da participação da sociedade em nove audiências públicas e de propostas do plano de governo, resultaram 1200 (mil e duzentas) ações. Estas ações passaram por um extenuante processo de priorização analítica, sendo o primeiro filtro o da separação entre projetos e rotinas, que resultou em 481 (quatrocentos e oitenta e uma) propostas. Estas, trabalhadas juntamente com um comitê de secretários e técnicos, foram reduzidas a 42 (quarenta e duas) Iniciativas Estratégicas, que potencialmente, possuem um caráter estruturante e impactante para o desenvolvimento do Estado.

As 42 Iniciativas Estratégicas foram validadas e fazem parte do portfólio estratégico do governo. Algum tempo depois, ao se trabalhar o planejamento destas, observou-se que, apesar de transformadoras e fundamentais para o desenvolvimento do Estado, boa parte delas não proporcionavam entregas representativas para o período da gestão. Dentre alguns fatores que justificavam tal constatação é de que a consolidação se deu ao final do terceiro semestre do governo, num total de oito semestre (4 anos), logo, corria-se o risco, de que algumas Iniciativas Transformadoras não fossem capazes de prover entregas significativamente impactantes nos objetivos de resultados do Mapa Estratégico até o final do governo.

Sendo assim, a diretoria de planejamento e gestão de políticas públicas da Secretaria de Estado do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública buscou discutir com os órgãos envolvidos nas áreas de resultados do Mapa Estratégico, um recurso que considere prioritariamente as Iniciativas Transformadoras, com vistas a um direcionamento estratégico, urgente e que considere a transversalidade e as entregas com impacto nos objetivos de resultados. Neste enfoque, definiram-se as Iniciativas Estratégicas, compostas por programas definidos a partir da contribuição dos órgãos. Os projetos e as ações referentes às Iniciativas Estratégicas serão alvo de contratualização de resultados, com metas definidas para os dois últimos anos da gestão.

Neste artigo, cujo objeto de estudo se relaciona ao processo estratégico de gestão, relata-se desde a identificação da situação de risco, passando pelas análises alternativas para mitigá-lo, até a formulação da hipótese que proporcionou uma redefinição da estratégia governamental. Considerando para tal a construção do processo estratégico de priorização, calcado na viabilidade e sustentabilidade da implementação de ações impactantes e contributivas aos resultados do governo.

PERGUNTA DA PESQUISA E OBJETIVOS

A pergunta que norteou o estudo é: Como prover celeridade nas entregas de resultados de gestão, transformadores e contributivos à estratégia de governo?

O objetivo deste estudo é analisar a priorização das estratégias de gestão pelo viés da transversalidade, comprometimento – via contratualização de resultados e impacto nos objetivos de resultados pautados pelo Mapa Estratégico do Governo.

REFERENCIAL TEÓRICO E METODOLOGIA

A metodologia de investigação baseia-se na pesquisa qualitativa, com a utilização da técnica da pesquisa-ação. Para Grundy e Kemmis (1982) a pesquisa-ação proporciona identificar estratégias planejadas de ação que são implantadas e alvo de observações e reflexões, possibilitando a inferência de mudança, caso se faça necessário. O'Brian (2001) coloca que a pesquisa-ação é um recurso de se aprender fazendo, dado a oportunidade de participar de uma equipe que atua na identificação, proposição e, por vezes, resolução de problemas.

Dentre os recursos mais contemporâneos de planejamento, desponta a construção do Mapa Estratégico, que é uma representação gráfica baseada no modelo de causa e efeito difundido pela metodologia do *Balanced Scorecard*. Segundo Kaplan e Norton (2004), o Mapa Estratégico possibilita traduzir e explicar a estratégica organizacional nas perspectivas: da sociedade, dos beneficiários, dos processos internos, e da aprendizagem e conhecimento. Apesar do modelo ter sido concebido originalmente para o setor privado, suas características básicas o tornam um sistema aplicável às demais organizações. O termo gestão da estratégia está no âmago do modelo e pode ser observado pela facilidade de integração e alinhamento deste, pois envolvem da alta direção até os níveis hierárquicos inferiores, proporcionando o emprego dos recursos (humanos, materiais e financeiros) orientados para os objetivos organizacionais.

Kaplan e Norton (2001) colocam que a tradução da estratégia, desenhada pelo Mapa Estratégico, proporciona o entendimento da visão e da estratégia organizacional por meio do estabelecimento de objetivos e indicadores, que deverão ser comunicados aos *stakeholders,* a fim de facilitar a compreensão dos resultados almejados.

Segundo Falcão e Marini (2010) a construção de Mapas Estratégicos pode seguir roteiros metodológicos distintos, sendo que os principais passos são: definição das perspectivas – preferencialmente concatenadas numa cadeia de valor; identificação de objetivos – com base nas perspectivas: sociedade, processos, clientes e aprendizado; enunciação dos objetivos – tanto de esforço, quanto de resultados.

Para Caiuby (2011), o processo de elaboração e validação do Mapa Estratégico pode perpassar por sete fases distintas: 1) Entendimento do contexto estratégico; 2) Preparação e roteirizarão de entrevista; 3) Realização de entrevista com os líderes organizacionais; 4) Esboço preliminar do Mapa Estratégico, com os principais temas estratégicos; 5) Identificação de pontos críticos; 6) Pré-validação e negociação dos pontos críticos; 7) Validação do Mapa Estratégico.

Por sua vez, já que estamos tratando de órgão público, uma das principais bases é o planejamento institucional. Neste sentido, o Plano Plurianual (PPA), torna elemento fundamental para ordenar as ações do governo para o período da gestão.

Quanto ao Plano Plurianual cabe observar que no governo federal o planejamento nasce como necessidade na Lei Federal nº 4.320/1964, que estabelece a exigência de elaboração do “Quadro de recursos e de aplicações de Capital” para no mínimo três anos. A Constituição Federal de 1988 deu ênfase e importância ao planejamento, assim como às questões orçamentárias. O PPA é um instrumento que visa ordenar as ações do governo ao longo do mandato de quatro anos. Originalmente estabelece os programas do governo, suas diretrizes, objetivos e metas. O PPA foi concebido para ser o elemento central do novo sistema de planejamento, orientando os orçamentos anuais, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), que juntamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA) formam a base do sistema integrado.

Segundo Garcia (2000), o primeiro PPA seguiu o modelo do antigo planejamento da era militar – o orçamento plurianual de investimentos, com enormes improvisos e um claro distanciamento entre os técnicos elaboradores e os gestores, que preferiam anunciar “programas com nomes pomposos e sem substância”.

O atual modelo de PPA, em nível de estado e do governo federal, completará um ciclo de vinte anos, se considerarmos o primeiro PPA como o Plano Brasil em Ação do período 1996/99. A estrutura do novo PPA (2012-2015) do governo federal adota inovações a partir da concepção de uma dimensão estratégica que considera a visão de futuro, os valores e os macrodesafios postos por questões circunstanciais. Desta dimensão estratégica é possível definirem-se programas com objetivos tangíveis e mensuráveis, capazes de promover iniciativas, traduzidas pelo reconhecimento de entregar bens e serviços à sociedade demandadora, por meio de ações - peças orçamentárias, que se vinculam aos programas e são detalhadas no orçamento.



Cabe ressaltar na concepção deste modelo, que o planejamento “é um instrumento apenas indicativo” (MP, 2011), dado a dinamicidade aderente ao ambiente onde são formuladas e implantadas as políticas públicas de gestão.

Ao se elaborar o planejamento de governo observa-se que são demandadas várias ações para as diversas áreas que compõe a administração. Desta forma são geradas inúmeras sugestões de programas, projetos e ações com o intuito de atender às demandas públicas. Quanto mais democrático e aberto à participação popular é o processo, mais propostas aparecem. Dada as restrições normais, onde os recursos são escassos, se faz preciso racionalizar e otimizar o rol de projetos passíveis de serem viabilizados pela gestão.

Caiuby (2011) sugere critérios técnicos e políticos para racionalizar os programas, projetos e ações que aportam às administrações públicas em ocasião de um início de gestão. Dentre os quais: relevância estratégica, benefício, necessidade de investimentos, abrangência, prazo de execução, riscos envolvidos, esforço dos recursos humanos e interdependência entre as propostas. Sugere ainda empregar técnicas de priorização, como a Matriz de Priorização e o método *Analitycal Hierarchy Process* (AHP).

Uma característica das administrações públicas é a interdependência existente entre os órgãos setoriais. Esta identificação sugere uma complementaridade de ações, visto que as políticas públicas demandam por soluções consistentes e duradouras. Sendo assim, dificilmente a causa de um problema ou mesmo a proposição de uma solução, será identificada com exclusividade em uma determinada área. E mesmo, que ocorra a identificação setorizada de determinado problema, normalmente este envolve ações de caráter humano, social e econômico. A compreensão desta teia despertou para a idealização de ações com transversalidade.

Para Caiuby (2011), a transversalidade é notada quando as ações e entregas de determinado órgão setorial (exp.: Secretaria), estão de certo modo, integradas às entregas de outro órgão governamental.

Uma gestão que se busca orientar para a entrega de resultados à sociedade, num período de tempo relativamente curto e com delimitações normais, requer por um planejamento centrado em iniciativas estratégicas.

O conceito de Iniciativa Estratégica é lembrado por Kaplan e Norton (2004), como sendo as responsáveis pelo alcance de resultados. Estas podem se caracterizar como processos, projetos ou eventos. Para Caiuby (2011), é com a execução do conjunto das Iniciativas Estratégicas que será possível atingirem os objetivos estratégicos, que por fim, viabilizará a estratégia da organização.

Por sua vez, aspectos como governança e governabilidade são essenciais para uma gestão exitosa. Importante frisar que para se alcançar bons resultados de governo é necessário o estabelecimento de condições que somem a agenda estratégica à arquitetura organizacional implementativa e um sistema eficaz de monitoria e avaliação, como sugerido por Falcão e Marini (2010), na proposição de uma gestão matricial de resultados.

O Governo do Estado do Tocantins fez a opção por modernizar a gestão em seus pilares e para isso buscou apoio no Movimento Brasil Competitivo (MBC). Com o intuito de implementar uma administração mais gerencialista, orientada em entregas de valor e com forte orientação para resultados, construiu seu Mapa Estratégico e definiu 42 Iniciativas Transformadoras, tidas como as mais estratégicas e com capacidade de impactarem os objetivos de resultados. Este processo transcorreu ao longo dos primeiros três semestres do governo, sendo que no quarto, se redirecionou para uma leitura mais focada. O Governo chega à metade da gestão alinhando foco, contratualização de resultados e transversalidade na formulação de suas políticas públicas, visando entregar os melhores resultados possíveis à sociedade.

O CASO INICIATIVAS ESTRATÉGICAS DE GESTÃO: GOVERNO DO TOCANTINS

A gestão da estratégia alinhada à Gestão para Resultados (GpR) foi definida no segundo semestre de 2012, ou seja, no quarto semestre da gestão. Desde o início da atual gestão do governo estadual (2011 – 2014), buscou-se ajustar os principais parâmetros para se implantar uma gestão orientada para resultados. A decisão de modernizar a administração pública se remete em pleno processo de transição de governo, antes mesmo de o atual gestor assumir. Dentre as deliberações iniciais está a de buscar referenciais em outros governos que já iniciaram a implantação da GpR e que poderiam servir de *benchmarking* para o desenho estratégico inicial.

No primeiro semestre do atual governo buscou-se apoio no Movimento Brasil Competitivo (MBC) que devido à expertise conquistada nos últimos anos, proporcionaria modelar uma estratégia de gestão com mais assertividade. O governo então aderiu ao Programa Modernizando a Gestão Pública (PMGP), assinado em julho de 2011 e cujo objetivo é proporcionar ganhos significativos de produtividade e eficiência por meio da melhoria da gestão. Dentro do escopo do projeto foram definidas quatro fases: 1ª Geração de Resultados Rápidos; 2ª Construção de uma Agenda de Estado; 3ª Análise das oportunidades e otimização dos recursos de custeio; e 4ª Montagem de um processo de acompanhamento e gestão.

Ao final do primeiro ano, com o apoio da consultoria indicada pelo MBC e seguindo a metodologia do *balanced scorecard* foi proposto, analisado e aprovado por uma comissão de secretários e o governador o Mapa Estratégico do Governo do Tocantins. O Mapa Estratégico traz a seguinte visão de futuro: Ser um estado sustentavelmente desenvolvido, com infraestrutura econômica e social, plenamente capaz de cuidar das pessoas. São três os objetivos que estão na perspectiva de resultados: Aumentar a participação do Tocantins no PIB nacional, assegurando a desconcentração regional; Promover a inclusão social, cuidando das pessoas, reduzindo a pobreza e a desigualdade; e Garantir o desenvolvimento sustentável.

A Figura 1 mostra o Mapa Estratégico e as cinco áreas que concentram as perspectivas de base e de meio, são elas: Modernizar e implantar a gestão para resultados (perspectiva de base); e Desenvolver o conhecimento, Valorizar o meio ambiente, cuidar das pessoas e Desenvolver a economia.

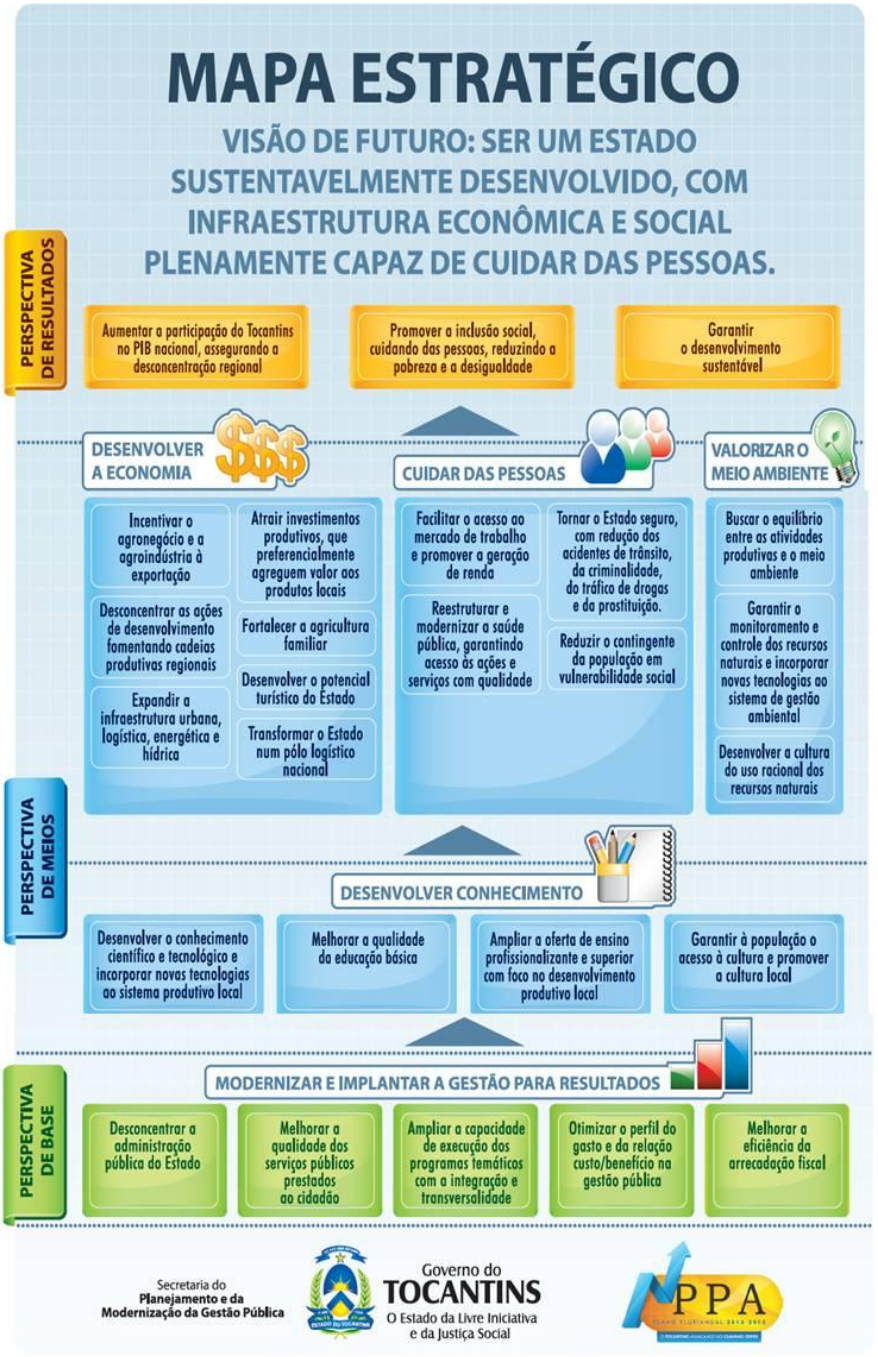


Figura 1_ Ilustração do Mapa Estratégico do Governo do Tocantins, gestão 2011-2014, com as três perspectivas (base, meio e resultados) e a visão de futuro. Fonte: Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão (Seplan) – Governo do Tocantins, 2011.

Nas perspectivas de base e de meio se encontram 23 (vinte e três) objetivos estratégicos, assim divididos: Perspectiva de Base (Modernizar e Implantar a Gestão para Resultados) – cinco objetivos; Perspectiva de Meio (Desenvolver Conhecimento, Valorizar o Meio Ambiente, Cuidar das Pessoas e Desenvolver a Economia) – dezoito objetivos. Relacionados a estes objetivos e integrando as cinco áreas estão quase todos os órgãos de governo. Para cada objetivo do Mapa Estratégico está relacionado um ou dois indicadores e se vinculam também com o(s) órgão(s) que proporcionam maior contribuição para o atingimento deste.

Partindo da perspectiva de base e pautado por macrodesafios, o Mapa Estratégico, elaborado com o apoio da consultoria Symnetics, ficou assim configurado:

- Macrodesafio da Gestão Pública_ Promover a modernização da gestão, a implantação da cultura orientada para resultado, a integração, transversalidade, desconcentração das ações de governo e a qualificação dos serviços prestados. Agrupa os órgãos de gestão, como planejamento, fazenda e administração. Com os seguintes objetivos:
  - ✓ Criar regiões administrativas e sistemas que possibilitem ao cidadão acessar com facilidade os serviços públicos;
  - ✓ Garantir que os programas de governo sejam compreendidos e executados na sua totalidade por todas as secretarias envolvidas com cada tema, evitando duplicações de esforços e projetos incompletos ou mal realizados;
  - ✓ Promover políticas públicas que vise o aumento da eficiência na arrecadação fiscal do Estado, através da atração de novos investimentos, redução da sonegação e gerenciamento das finanças do Tocantins com transparência, justiça, competência e probidade;
  - ✓ Promover a eficiência dos serviços prestados à população;
  - ✓ Garantir a excelência na gestão do dinheiro público selecionando investimento e projetos com maior retorno à população em bom custo benefício.

Na perspectiva de meio temos quatro áreas de resultados:

- Macrodesafio do Conhecimento_ Garantir à população o acesso à educação, cultura, conhecimento científico e tecnológico. Reuni os órgãos com políticas públicas voltadas para a educação, cultura e ciência e tecnologia. Com os seguintes objetivos:
  - ✓ Desenvolver e disseminar conhecimentos e tecnologias aplicadas às principais atividades econômicas do estado, aumentando a competitividade e a geração de riqueza local;
  - ✓ Garantir a todos o acesso, permanência e conclusão da educação básica como caminho para a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer os meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores, assegurando gestão democrática e inovação educacional;
  - ✓ Promover o acesso da população do estado à cultura nas suas formas variadas, e divulgar a cultura e artistas locais;
  - ✓ Ampliar a oferta de ensino profissionalizante e superior para suprir as necessidades de mão de obra qualificada necessária para o desenvolvimento atual e futuro do estado.
- Macrodesafio do Desenvolvimento Sustentável_ Garantir o desenvolvimento econômico, social, urbano e rural ambientalmente sustentável. Reuni o órgão que cuida da política de meio ambiente e aquele que aplica as políticas ambientais. Com os seguintes objetivos:
  - ✓ Permitir o desenvolvimento econômico e social do Tocantins de maneira sustentável, preservando os recursos naturais e evitando grandes impactos no meio ambiente;
  - ✓ Garantir que todos os recursos naturais do estado sejam monitorados e controlados com qualidade e eficiência;
  - ✓ Promover junto à população do Tocantins a disseminação da cultura do uso racional dos recursos naturais, através de incentivos e informações, garantindo o equilíbrio entre as atividades produtivas e o meio ambiente.

A área de resultados Cuidar das Pessoas encontram-se importantes órgãos, como os que cuidam da segurança pública, saúde, política social e cidadania.

- Macrodesafio da Segurança Pública_ Tornar o Tocantins um Estado seguro para se viver e produzir, com redução da taxa de criminalidade, do tráfico de drogas e a prostituição. Com o objetivo principal de:
  - ✓ Reduzir a criminalidade, o trafico de drogas , a prostituição infantil e os acidentes de transito através da combinação de ações de prevenção com ações de combate.
- Macrodesafio da Saúde_ Reestruturar e modernizar a saúde pública no Estado, garantindo ao cidadão o atendimento aos serviços de saúde com qualidade. Com o objetivo principal de:
  - ✓ Garantir ao cidadão o acesso com qualidade às ações e serviços de saúde, enquanto direito fundamental do ser humano, e prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício através de ações individuais e coletivas de promoção, prevenção e recuperação visando à melhoria da qualidade de vida da população no âmbito do Estado do Tocantins.
- Macrodesafio da Inclusão Social_ Promover a inclusão social das pessoas no mercado de trabalho, nas oportunidades de ocupação produtiva e aos direitos à assistência social. Com os seguintes objetivos:
  - ✓ Promover ações que ampliem as possibilidades de acesso ao mercado de trabalho aos cidadãos tocantinenses, incentivando a capacitação e qualificação profissional, estimulando o trabalho decente e criando oportunidades de geração de renda de forma sustentável por meio de projetos de inclusão produtiva de natureza comunitária e outras formas de promoção da geração de trabalho e renda;
  - ✓ Garantir os direitos e o acesso a bens e serviços, aos cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco social e pessoal no Estado do Tocantins, por meio de políticas públicas de inclusão social, reduzindo o percentual de pobreza e melhorando a qualidade de vida da população tocantinense.

A área de resultados Desenvolver a Economia encontram-se importantes órgãos, como os relacionados ao desenvolvimento econômico (indústria, comércio, agricultura e turismo) e a infraestrutura.

- Macrodesafio da Produção_ Fortalecer atividades econômicas, as vocações regionais com ênfase na agregação de valor e desconcentração da produção. Com os seguintes objetivos:
  - ✓ Intensificar políticas públicas para atração e fomento de investimentos na indústria e agroindústria, e promover uma política ofensiva em busca de parcerias nacionais e cooperação internacional para atração de investimentos em infraestrutura e outros segmentos estratégicos, que agreguem valor e melhorem a competitividade dos produtos locais;
  - ✓ Apoiar as cadeias produtivas regionais, interiorizar ações de desenvolvimento aproveitando as externalidades positivas da Ferrovia Norte-Sul, promovendo políticas que priorizem e valorizem as potencialidades e vocações de cada região, fortalecendo as parcerias com os municípios, oferecendo apoio tecnológico e recuperando o papel da Agência de Fomento, de modo a levar o desenvolvimento para todas as regiões do estado;
  - ✓ Desenvolver o potencial turístico do estado, estimulando a formação de parcerias para fomentar o setor turístico e estimular o turismo de aventura, melhorando as vias de acesso, reestruturando os Parques Estaduais do Cantão e Jalapão e promovendo os destinos do estado nacional e internacionalmente.
  - ✓ Incentivar o desenvolvimento da agricultura, pecuária e piscicultura de médio e grande porte e a instalação/criação de agroindústrias, incentivando e facilitando as exportações, promovendo a regularização fundiária e incentivando a agregação de valor à produção local;
  - ✓ Fortalecer a agricultura familiar garantindo aos pequenos produtores o acesso à tecnologia moderna e socialmente apropriada, prestando assistência técnica em todas as etapas do processo produtivo e na comercialização e provendo fomento à produção.

- Macrodesafio da Infraestrutura_ Expandir a infraestrutura econômica, produtiva, urbana, rural e social, garantida a integração do território. Com os principais objetivos de:
  - ✓ Transformar o estado em um polo de distribuição logístico nacional, estimulando as atividades produtivas e logísticas multimodais nos entornos dos pátios ferroviários, portos, aeroportos industriais e distritos industriais, atraindo empresas com *know how* em logística e investindo em infraestrutura de transporte multimodal, de modo a oferecer o menor custo logístico da região, não apenas para escoar a produção local, mas também para estimular a distribuição de produtos de outras regiões e para outras regiões através do Tocantins;
  - ✓ Expandir a infraestrutura de distribuição energética, hídrica e logística de transporte do estado, implantando novos projetos de infraestrutura hídrica e de irrigação, buscando a integração multimodal, pavimentando e construindo rodovias, viabilizando a navegação fluvial através da conclusão de Usinas Hidroelétricas, eclusas, portos e pontes, e efetivando parcerias Público-Privadas e cooperação internacional para financiar investimentos estratégicos em infraestrutura.

O Governo ao elaborar o Plano Plurianual (PPA) o fez através de uma profícua parceria com a maior rede de comunicação do Estado, visando dar visibilidade e sensibilizar o maior número de cidadãos para o processo de discussão e coleta de propostas. O PPA 2012-2015 foi publicado com 1200 ações nas mais diversas áreas. Através de dinâmicas de análise e priorização, o governo, sob a orientação da Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública (Seplan), após várias rodadas de reuniões com gestores e técnicos, conseguiu selecionar e ranquear as 42 iniciativas que mais impactavam nos objetivos estratégicos do Mapa Estratégico, com o emprego dos métodos *Scoring* e do *Analitycal Hierarchy Process*. Este processo foi descrito em outro artigo, detalhando os passos e o emprego das metodologias que viabilizaram a seleção das 42 Iniciativas Transformadoras.

Porém, constatou-se que as 42 Iniciativas Transformadoras, apesar de estratégicas e estruturantes talvez não conseguissem promover as mudanças necessárias ainda nesta gestão. Observou-se então algumas questões importantes para a implementação da estratégia de gestão do governo, visto termos mais quatro semestres para implementar políticas públicas que possam: 1) Ser plenamente executável com recursos do tesouro estadual (ou por fonte de financiamento já garantida); 2) Ser passível de conclusão e alcance das metas propostas; 3) Que possa promover impacto transformativo para a sociedade; 4) Que contribua eficazmente aos objetivos de resultados do Mapa Estratégico; e 5) Que seja de fácil comunicação pelo governo.

As 42 Iniciativas Transformadoras estão assim distribuídas por áreas de resultado:

- 17 iniciativas transformadoras para a área Desenvolver Economia;
- 10 iniciativas transformadoras para a área Cuidar das Pessoas;
- 03 iniciativas transformadoras para a área Valorizar o Meio Ambiente;
- 08 iniciativas transformadoras para a área Desenvolver o Conhecimento;
- 04 iniciativas transformadoras para a área Modernizar e Implantar a Gestão para Resultados.

Neste sentido, o Departamento de Planejamento e Gestão de Políticas Públicas da Seplan sugeriu uma estratégia factível, de boa e fácil comunicação e que possa marcar a atual administração pela inovação, ousadia na gestão, determinação em fazer e transformar certas realidades sociais e promover o desenvolvimento aguardado pelo população.

Em vista de termos cinco áreas de resultados no Mapa Estratégico, que contribuem para os resultados do governo e o alcance da visão estratégica, sugerimos às secretarias e órgãos setoriais que formulam e implantam políticas públicas que definissem em cada área uma ou duas prioridades que confira contribuição efetiva e que possa realçar a atual gestão. Deverão ser de 5 a 10 programas estruturantes, transformadores e alavancadores do progresso.

Cada órgão possui o seu Painel de Contribuição, que, de forma direta contribui para o atendimento dos objetivos da área de resultado ao qual se vincula e, consequentemente, para a estratégia do governo. Os Objetivos são monitorados por indicadores e necessariamente devem ter uma meta de resultado.

Cada indicador recebe nome, definição, intenção, fórmula de cálculo e a especificação da unidade de medida.

A Seplan convencionou de chamar de Iniciativas Estratégicas à esta nova focagem das entregas do governo. O termo iniciativa estratégica pode assim se definir: é um termo de trabalho, que necessariamente denota força em sua expressão. Exp.: *Tocantins Sem Miséria*, *Escola Integral*, *Avança Tocantins*, etc.; caracteriza-se por se qualificar como um portfólio de projetos, pois absorve contribuições transversais de órgãos afins; suas ações deverão constar do PPA e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e dos Painéis de Contribuições dos órgãos; demandará por aprovação do governador; contará com orçamento privilegiado e acompanhamento pelo Escritório Central de Gerenciamento de Projetos; será alvo de contratualização nos Compromissos de Resultados a serem assinados com os órgãos.

A Figura 2 mostra a estratégia intencional de definição de uma Iniciativa Estratégica.

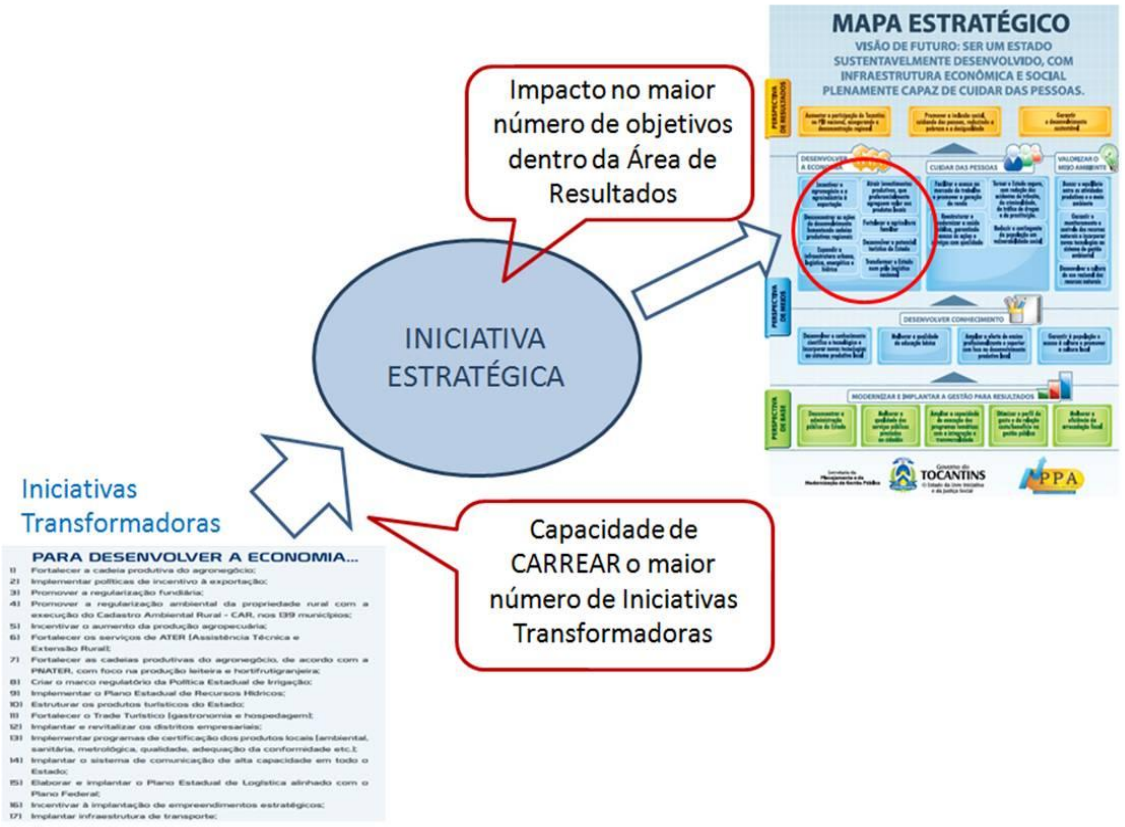


Figura 2_ Ilustração da lógica causal de definição de uma Iniciativa Estratégica. Fonte: Secretaria do Planejamento e da Modernização da Gestão (Seplan) – Governo do Tocantins, 2012.

O processo de seleção das iniciativas estratégicas se deu através de várias reuniões entre os órgãos envolvidos com cada área de resultados, a fim de discutirem e identificarem um os dois projetos impactantes. O tema contribuição foi extensamente discutido, pois faz parte da estratégia de entrega de resultados. A transversalidade se pode notar em todas as discussões, pois se reuniram numa mesma mesa os órgãos com políticas afins, onde em boa parte são complementares. Todas as reuniões contaram com a participação de um diretor da Secretaria de Comunicação do governo.

Quanto à elaboração estrutural da Iniciativa Estratégica, foi solicitado que cada sugestão deveria conter: título e descrição da iniciativa, justificativa, objetivo, entregas, resultado a serem alcançados (para os anos de 2013 e 2014), parceiros envolvidos (internos e externos ao governo), premissas, restrições, riscos (analisados ao longo da cadeia de implementação), orçamento e cronograma. Após a construção da proposta, a mesma era encaminhada para análise e validação da Seplan.

O Escritório Central de Gerenciamento de Projetos da Seplan se comprometeu a trabalhar, juntamente com o(s) órgão(s) executor, cada iniciativa estratégica. O plano da iniciativa estratégica é o instrumento que balizará o processo de monitoramento de marcos e entregas.

Os primeiros compromissos de resultados (Lei n° 2.663, de 13 de dezembro de 2012) serão assinados com órgãos representantes das cinco áreas de resultados. Cada compromisso trará projetos constituídos com base nas iniciativas transformadoras e em sua capacidade de impactar um ou mais objetivos da área de resultado na qual está vinculado. A transversalidade se fez presente em boa parte dos projetos, haja vista o necessário envolvimento de outros órgãos para a efetiva consecução de algumas políticas públicas. Os compromissos de resultados além de terem um forte viés relacionado às metas de entregas do governo nesta gestão, também incorporou novos elementos que favorecerão a modernização da administração. Complementarmente o primeiro Compromisso de Resultados para o ano de 2013 traz a revisão ou elaboração do planejamento estratégico de cada órgão contratante (com elaboração do Mapa Estratégico setorial e ações de difusão e internalização), metas com ações relativas à eficiência do gasto e implantação de fases do Programa Gespública.



CONCLUSÕES

A experiência de tornar céleres as entregas de gestão, que passaram por um longo processo de amadurecimento, torna o compromisso de todos os técnicos e gestores, mais consistente. O processo democrático, com caráter técnico e centrado na estratégia, visto ter se baseado no Mapa Estratégico do governo, trouxe maturidade tanto para técnicos das áreas de planejamento e execução de programas, quanto para os gestores que compreenderam a necessidade de focar nas políticas públicas mais contributivas.

A transversalidade das políticas públicas, apesar de entendidas, pouco era praticada, devido em parte, por não ter um órgão que centralizasse a estratégia de gestão do governo. A provocação de um entendimento comum, que originalmente surgiu no início do governo, ao posicionar tacitamente que os resultados são de governo e não setorialmente, favoreceu a busca pela sinergia.

O Mapa Estratégico também demonstrou ser um instrumento catalisador, pois os órgãos, reunidos num fórum modelado conforme o perfil da política pública favoreceu a discussão centrada nos objetivos intermediários de resultados. Este arranjo colaborou para que as definições das iniciativas estratégicas pudessem trazer o maior número de iniciativas transformadoras consigo e causar impacto positivo nos objetivos da área de resultado.

A viabilidade e a sustentabilidade das ações foram exaustivamente analisadas, questionadas e colocadas como premissa, visto que não se poderá correr o risco de encerrar a gestão sem proceder nas entregas elencadas como contributivas para o desenvolvimento da sociedade e do estado.

As aportes do processo, ainda em curso, nos remete reconhecer suas vantagens enquanto instrumento de formulação e gestão da estratégia governamental. Assim, torna-se mais visível o posicionamento estratégico do governo, o que, em boa parte facilita a governança e a governabilidade.

REFERÊNCIAS

CAIUBY, R. **Gestão Estratégica para Resultados**. Exterior Editora. São Paulo, 2011.

FALCÃO, H.; MARINI, C. **Um Guia de Governança para Resultados na administração Pública.** Instituto Publix. Ícone Gráfica e Editora. Brasília, 2010.

GARCIA, R. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Texto para discussão, n. 726, Brasília, IPEA, 2000.

GRUNDY, S. J.; KEMMIS, S. ***Educational action research in Australia: the state of the art***. *Geelong: Deakin University Press*, 1982.

KAPLAN, R.; NORTON, D. ***The Strategy-Focussed Organization*****.** *Harvard Business School Press*. Bostos, 2001.

KAPLAN, R.; NORTON, D. **Mapas Estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis.** Ed. Campus Elsevier, 2004.

MP; PPA 2012-2015. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Governo Federal. Brasília: 2011.

O'BRIEN, R. **Um exame da abordagem metodológica da pesquisa ação**. In: Roberto Richardson (Ed.), Teoria e prática da pesquisa ação. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba. 2001.

AUTORIA

Marcelo Torres Pinheiro – Secretaria de Estado do Planejamento e da Modernização da Gestão Pública – Governo do Tocantins / Faculdade Serra do Carmo.

Endereço eletrônico: marcelotorres@seplan.to.gov.br / martopin@gmail.com