

## ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

### MESA DIRETORA

Presidente: **Fernando Capez**  
1.º Secretário: **Enio Tatto**  
2.º Secretário: **Edmir Chediá**  
1.º Vice-Presidente: **Maria Lúcia Amary**  
2.º Vice-Presidente: **Analice Fernandes**  
3.º Vice-Presidente: **Jooji Hato**  
4.º Vice-Presidente: **Antonio Salim Curiani**  
3.º Secretário: **Adilson Rossi**  
4.º Secretário: **Afonso Lobato**

## INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO, DENOMINADO INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP

### DIRETORIA

Diretor Presidente: **Patrícia Rosset**  
Diretora Executiva: **Tania Rodrigues Mendes**  
Diretora Executiva: **Desiré Sepe De Marco**

### CONSELHO EDITORIAL DA REVISTA DO ILP

**Aldo Fornazieri**  
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
**Dainis Karepovs**  
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo  
**Fernando de Souza Coelho**  
Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades  
**Leda Paulani**  
Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade  
**Marcelo Ridenti**  
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
**Marco Aurélio Nogueira**  
Universidade Estadual Paulista – Unesp – Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais  
**Maurílio Maldonado**  
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo  
**Patrícia Rosset**  
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo  
**Úrsula Dias Peres**  
Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades

### EQUIPE DO ILP

Airton Paschoa, André Luis Monteiro, César Huyashi, Dainis Karepovs, Danielle Caroline Alkmim (Estagiária), Fabricio de Oliveira Marson (Estagiário), José Rubens Rolan, Juliana Rangel de Souza (Estagiária), Laís Sampaio Chicolet Weingraber, Lia Maria Perez Botelho Baraúna, Lúcia Helena Pesse Nannini, Luciana Sodrê de Sousa (Estagiária), Lucinéia Gubert (Estagiária), Marcos Couto Gonçalves, Maria de Lourdes Ferreira Alves, Mariana Estevam, Rothschild Gaspar Chammas Pace, Sibeila Silva Klein (Estagiária), Sílvia Federicci Rosa, Thais Prado Horta.

# Revista do ILP

N.º 1 – Ano I – Outubro de 2015

## POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: É POSSÍVEL COMPATIBILIZÁ-LOS?

Moisés da Silva Marques<sup>1</sup>

Na década de 1970, em pleno regime militar brasileiro, abriu-se uma grande discussão sobre planejamento público, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Ousado e meticuloso, lançado ao final do chamado “Milagre Econômico”, tal instrumento de planejamento prometia levar o país finalmente ao tão sonhado desenvolvimento, estimulando a produção de bens de capital, energia e insumos gerais. Naquele instrumento de planejamento público, capitaneado por instâncias militares e pelo ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso, previam-se, inclusive, questões tão pormenorizadas como o número de eletrodomésticos que estariam disponíveis nos lares em todo o país dentro de determinado período de tempo.

Um dos principais argumentos do conhecido trabalho de Barros de Castro e Pires de Souza, *A economia brasileira em marcha forçada* (1985), é o de que a diminuição das importações proporcionada pelo II PND teria permitido certos ajustes na economia do país no início da década de 1980, após a crise da dívida externa.

Este exemplo serve para demonstrar que o planejamento estratégico na gestão pública no Brasil é um instrumento utilizado há tempos, mas que teve sempre sua eficácia colocada em debate, dado que muitas vezes aquilo que é planejado não é necessariamente realizado e que muitas das políticas públicas simplesmente são fruto de arranjos provisórios, não correspondendo àquilo que foi estrategicamente pensado. Após alguns anos da aplicação do instrumento, não se sabe se os efeitos, sejam eles positivos ou

<sup>1</sup> Engenheiro e cientista social, com MBA Controller e mestrado e doutorado em Ciência Política. Contato do autor: mdsmarques@uol.com.br.

negativos, são de fato consequência dos planejamentos, ou uma sucessão de medidas relegadas pelo acaso.

Portanto, a razão deste artigo é discutir, ainda que de forma breve, a validade do planejamento de políticas públicas, no Brasil, bem como trazer exemplos de suas principais técnicas de aplicação, considerando que nem sempre a área pública pode lançar mão de instrumentos que se mostram eficientes na iniciativa privada.

Começaremos por uma discussão do próprio escopo das políticas públicas e de suas interações com o planejamento, para depois discutir estrategicamente como este pode se dar, sem comprometer o objetivo principal dessas políticas, que é a obtenção do bem público. Por fim, a ideia aqui é demonstrar como os indicadores de desempenho podem ser utilizados para aferir o resultado dessas políticas, adaptando certas técnicas que são bem-sucedidas em outras áreas ao campo da gestão pública.

Assim, o artigo procura desvendar as possibilidades, no campo da gestão pública, de um planejamento estratégico que consiga atender à legislação consignada na Constituição federal, no Estatuto das Cidades e em vários outros instrumentos legais, ao mesmo tempo que garanta que não vamos fabricar apenas peças de ficção que respeitem os pressupostos jurídicos, mas não deem conta da realidade a ser modificada.

### 1 – O planejamento no ciclo de políticas públicas

Nos anos mais recentes, em função da necessidade de se conhecer como funciona o encadeamento de instituições, regras e modelos que parametriza as decisões, elaborações, implementações e avaliações das políticas levadas a cabo pelos governos e que atingem diretamente os cidadãos, a área de estudos de políticas públicas e, principalmente, seu planejamento ganharam novas dimensões. Embora o campo de estudo das políticas públicas tenha surgido no pós-guerra, a partir da necessidade de planejar o Estado e articular os chamados planejamentos econômico e político, foi

quando ficou evidente a escassez de recursos na década de 1970 que começou a se falar de planejamento estratégico na área pública. No entanto, como veremos a seguir, esse é um tema muito mais antigo.

Alfred Marshall, renomado representante da economia política clássica britânica, entre o final do século XIX e o início do XX, acreditava que deveria haver uma espécie de igualdade humana básica associada ao conceito de participação integral na comunidade. Essa concepção, posteriormente denominada cidadania, parecia ter de ser pensada em conjunto com o maior ou o menor grau de igualdade que pairasse sobre as classes sociais.

Boa parte dos debates políticos do século XIX foi pautada justamente por essa assimetria entre a necessária igualdade legal entre os cidadãos e as existentes desigualdades sociais e econômicas, principalmente no continente europeu. T. H. Marshall (1967) vai partir exatamente dessa concepção para chegar à serialização dos chamados direitos civis, políticos e sociais. Na sua percepção, uma das características marcantes do século XX vinha sendo a busca, por parte dos cidadãos, dos chamados direitos sociais, que passavam tanto por um “mínimo de bem-estar econômico e segurança” como pelo direito a uma participação social e política mais completa.

Para fazer frente a esse incremento de demandas dos cidadãos, os governos necessariamente deveriam lançar mão das denominadas políticas públicas. Portanto, cidadania diz respeito a um indivíduo investido de certos direitos dentro do ente político denominado Estado. Mais do que isso, faz referência à busca deste em atender às demandas do primeiro.

Deve-se ressaltar que, atualmente, um conceito contemporâneo de cidadania implica relações mais abertas e transparentes entre cidadãos e governos e isso faz com que as demandas cheguem rapidamente e sem critérios prévios de relevância aos governos e esses precisam dar respostas políticas também rápidas, mas que muitas vezes não são as mais adequadas.

Aqui chegamos à rediscussão da política do ponto de vista das políticas públicas. Se recorrermos à língua inglesa, temos três palavras para o termo “política”. Para entendermos o verdadeiro significado do termo políticas públicas, vale a pena revisita-las. *Polity* é a esfera da política que diz respeito às regras. Por exemplo, no caso brasileiro, não é possível discutir políticas públicas sem avaliar suas respectivas viabilidades *vis-à-vis* a Constituição. Regras são fundamentais para estruturar o jogo político. Falando em jogo, este se refere à dimensão denominada *politics*. A competição entre partidos e projetos políticos, por exemplo, pode ser tratada como parte do jogo político. Por fim, *policy* é a própria política pública, isto é, o resultado concreto das políticas. Porém, sem as regras e o jogo político, em democracia, não temos políticas públicas passíveis de legitimação.

Foi a partir da complexidade da interação entre essas três dimensões na década de 1990, com o diagnóstico de cepa liberal sobre a crise fiscal do Estado, que a questão da gestão e planejamento das políticas públicas passou ao centro do palco. Evidentemente, essa visão partia, no caso latino-americano, do Consenso de Washington, que estabelecia uma espécie de receituário “único” para as reformas liberalizantes. Era no campo específico das políticas públicas domésticas que seriam aplicadas reformas como privatização, liberalização comercial, estabilidade monetária, liberalização cambial e abertura comercial, entre outras das chamadas reformas do Estado “sugeridas” pelas organizações internacionais a países que viviam o binômio do endividamento externo com a escalada inflacionária.

Como ressalta Souza (2006), fatores como a adoção de políticas restritivas de gastos, a crítica acerba aos resultados da aplicação de políticas de cunho keynesiano nos anos anteriores e a necessidade de formar coalizões governamentais que conseguissem simultaneamente impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social trouxeram ao centro do palco, na década de 1990, a questão da formulação e implementação estratégica das políticas públicas.

Ainda em sua avaliação,

(...) o pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser a) formulado cientificamente e b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 22).

Portanto, a definição de políticas públicas passa pelas grandes questões públicas, a partir de ações governamentais.

O universo das políticas públicas diz respeito, em termos mais estritos, à garantia dada pelo ente público de direitos e certos bens e serviços essenciais (por exemplo: quais níveis de educação, saúde, habitação e renda mínimos deveriam ser garantidos pelo Estado). É como se tivéssemos uma espécie de edifício em que a desigualdade fosse expressa pela altura do pé-direito (isto é, a distância entre o piso e o teto). Quanto mais as políticas públicas fossem capazes de reduzir esse pé-direito, elevando o piso, mais seriam eficazes. Os novos modelos de participação que implicam, por exemplo, planejamentos, orçamentos e mesmo políticas públicas participativas partem desses pressupostos.

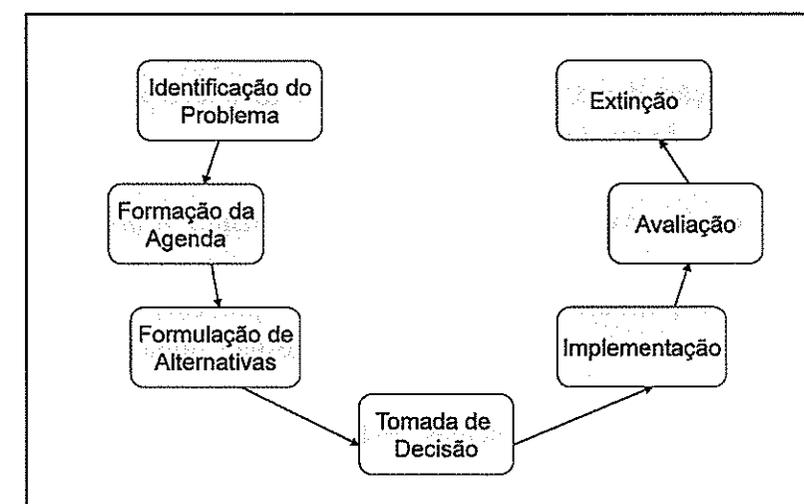
A plena vigência da cidadania, de acordo com Bobbio (1999), supõe as seguintes condições: a) a pressuposição de que todo cidadão tem o direito de ser consultado sobre a direção a ser tomada pela sociedade política e o dever de contribuir com algo para as decisões, fato que fica claro nas ideias mais contemporâneas sobre participação da cidadania na concepção e elaboração das políticas públicas, e b) o cidadão, ao ser consultado e participar, precisa ter claro que os resultados das políticas ficarão restritos aos limites da consulta.

Especificamente no caso de políticas públicas no Brasil, deve-se recorrer a Santos (1987) para ressaltar que o processo de construção da cidadania foi se dando *pari passu* com a construção do Estado nacional, naquilo que ficou conhecido como “cidadania regulada”. Essa cidadania à brasileira caracterizava-se, segundo o autor, como consagração na prática da desigualdade de benefícios dispensados aos cidadãos, que eram estratificados por categorias profissionais.

Ainda de acordo com o autor, a regulamentação das profissões, a carteira de trabalho e os sindicatos regulados pelo Estado constituem os três parâmetros básicos para a definição da cidadania no Brasil. Somente na Constituição de 1988 é que teremos uma melhor organização dos atributos da cidadania em torno das políticas públicas, inclusive com maior clareza de vínculo entre receitas, despesas e investimentos.

Nesse sentido, abre-se espaço para a dimensão do planejamento, vez que os resultados precisam ser consequência direta de programas e ações. A consonância com o processo democrático é vital, prevendo, por exemplo, que esses programas, ações e resultados possam ser objeto de prestação de contas aos cidadãos, utilizando para isso não somente a divulgação de dados de forma permanente, tempestiva e consistente, como também a interação direta com esses cidadãos.

O ciclo de políticas públicas pode ser definido pelo esquema abaixo:



(Fonte: Secchi, 2010)

Como indica o modelo acima, o início das políticas públicas passa pela identificação do problema. Seria, na nossa percepção, na formulação de alternativas que entraria o ciclo do planejamento público, objeto principal da discussão deste artigo.

Na verdade, essas fases são interdependentes e muitas vezes não aparecem assim tão claramente divididas para o gestor público.

Ademais, cabe lembrar que nem sempre, ao menos na percepção de boa parte dos estudiosos do tema, o processo de política pública nasce da identificação clara de um problema. Por exemplo, quando se encontra uma solução inovadora, como modelos de escola de tempo integral, o gestor público pode resolver um problema educacional, mas também lidar com questões renitentes de alimentação e práticas de esporte entre crianças e adolescentes a partir da mesma solução de política pública.

Utilizando-se da análise de Secchi (2010), vamos rapidamente retomar cada uma dessas fases. Partimos da noção de problema de política pública. Um problema é uma defasagem negativa clara entre uma situação ideal e a situação real. Pode ser recorrente ou surgir em função de algo novo. Por exemplo, uma grande onda de enchentes pode desencadear a necessidade de novas políticas públicas não previstas e inclusive demandar urgência em seu estabelecimento. Portanto, a identificação do problema passa pela percepção deste, delimitação de seu foco e avaliação da possibilidade de resolução.

Alguns atores têm como missão identificar esses problemas públicos e suas prováveis soluções. Evidentemente, os problemas precisam ser priorizados, pois existem várias limitações para a aplicação de políticas públicas. Uma delas, por exemplo, pode ser a limitação orçamentária. Ou seja, pode não faltar “vontade política” para resolver o problema, mas recursos para tal fim.

Identificados os problemas, é hora de aglutinar os mais relevantes. Nesse momento, por exemplo, contar com a participação dos cidadãos para a escolha correta das prioridades parece muito importante. A formação da agenda vem justamente daí. Como ressalta Secchi (2010), ela pode tomar a forma de um programa de governo ou de um planejamento, sendo que problemas podem entrar ou sair de uma agenda. A partir da formação da agenda, começamos a pensar na formulação de alternativas.

É aqui que o planejamento de fato entra. Estabelecer objetivos, escopos, estratégias, prazos e recursos parece fundamental para conseguir arregimentar alternativas. É interessante, pois, que os objetivos e metas sejam estabelecidos de forma mais concreta. Por exemplo, a gestão atual de um determinado município pretende reduzir em 50% os níveis de analfabetismo formal, lançando mão de políticas educacionais inclusivas e que remetam diretamente ao mundo do cidadão a ser alcançado. Estratégia começa neste ponto, pois um mesmo objetivo pode ser atingido de diversas formas e cabe aos gestores públicos traçar esse caminho de forma a que seja alcançado no menor prazo e com o menor custo possível, mas que atenda prioritariamente às demandas dos cidadãos.

Resolvida a questão da formulação e escolha das alternativas, passamos à decisão propriamente dita. Para Secchi (2010, p. 40), “a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas”. É nessa fase que os problemas buscam suas soluções, ou as soluções buscam problemas, ou ainda pode haver um ajuste mútuo entre soluções e problemas.

A seguir, temos a implementação da política pública. Decidida a política a ser aplicada, por exemplo, no caso de necessidade de programas para renda mínima em determinada região, esses programas precisam ser operacionalizados e implementados. É aí que começam a ser produzidos os resultados da aplicação das políticas públicas. De acordo com alguns analistas, dois modelos de implementação podem se dar. O modelo de implementação de cima para baixo, em que geralmente quem decide não necessariamente é quem vai implementar, e o modelo de implementação de baixo para cima, que se caracteriza pela maior liberdade dos atores em modelar as políticas a serem estabelecidas, ou seja, “(...) é maior a discricionariedade por parte dos gestores e burocratas” (SECCHI, 2010, p. 48).

Implementada a política pública, chegamos ao momento de sua avaliação. Nesse momento, são julgadas as falhas ou o sucesso dessas políticas, bem como a validade ou não de certos projetos. A

avaliação pode ser feita antes da implementação da política pública, durante, ganhando um caráter de monitoramento, ou *a posteriori*. É um momento de retroalimentação, quando pode ser avaliada cada uma das fases do ciclo dessas políticas.

Na avaliação dessas políticas, entram critérios de eficiência e eficácia econômicos, políticos e administrativos. Verifica-se, por exemplo, se era de fato a política mais adequada para a resolução de um determinado problema. A despeito de ser, pode já existir, para uma próxima etapa, solução mais inovadora. Aqui, nessa etapa, entram os indicadores, que também vão ser discutidos no escopo deste artigo. Esses “medidores” servem para avaliar se as políticas de fato atingiram seus objetivos prioritários e, principalmente, como estes foram ou não alcançados.

A partir da avaliação correta dessa política pública, busca-se um desses três caminhos: a) continuidade da política da forma como está estruturada; b) reacomodações da política que não a comprometam, mas que respondam a demandas por correções de rumo; e c) extinção da política pública.

Essa última etapa é quase que autoexplicativa. Se, por exemplo, habilitamos uma política pública para combater um problema renitente e conseguimos uma solução definitiva para o problema em determinada região, essa política deixa de ter razão de existir.

Deve-se lembrar ainda que os instrumentos conceituais que permeiam a discussão de políticas públicas no Brasil, muitas vezes, podem ter sido concebidos nos chamados países desenvolvidos, com lógicas que servem primordialmente àqueles países. Nesse sentido, essas teorias e conceitos precisam ser adaptados ao universo de países de desenvolvimento tardio, como é o caso do Brasil.

Ganha consistência também a participação dos envolvidos, que, com a facilidade proporcionada pelos meios digitais, articulam-se como comunidades interessadas em torno de grandes temas, como, por exemplo, direitos humanos, meio ambiente, segurança pública, educação, e exigem políticas mais coerentes para cada um deles. Surgiram, nos

últimos tempos, redes de interesses compartilhados, que passam a interagir diretamente com o poder público ou seus representantes.

Como conclui Souza (2006, p. 36), das diversas definições de políticas públicas, podemos sintetizar alguns elementos principais:

- a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz;
- a política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes;
- a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras;
- a política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados;
- a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

Guardados esses elementos, cabe perguntar: decidida a política pública, é só planejar a execução e operacionalizar? Provavelmente, temos de pensar e planejar com alguma “certeza” sobre o melhor caminho a ser percorrido para chegar a determinado resultado. Passamos, então, à discussão da estratégia no planejamento público.

## 2 – Planejamento público e estratégia

O início do planejamento público, no caso do Brasil, se dá necessariamente com o atendimento à legislação. A própria Constituição brasileira deixa claro, por exemplo, quais são os chamados direitos sociais e políticos dos cidadãos habitantes do país. Ademais, os papéis

da União, dos estados federados e dos municípios estão delineados na Carta Magna. Ali está, por exemplo, não somente clara a necessidade de uma lei orgânica para cada município, como também o rito de aprovação e o trâmite necessário para a legitimação desta.

Especificamente, no artigo 165, fica explícita a necessidade de planejamento do poder público, ao se evidenciar que cabe ao Executivo estabelecer: o plano plurianual (PPA); as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA). Todas essas leis buscaram, dentro do espírito da descentralização e da democracia vigentes à época, uma maior transparência na relação do poder público com a população, além, evidentemente, de maior previsibilidade das ações dos entes públicos. Por exemplo, a Constituição estabelece que tais leis e planos precisam conter metas, objetivos, origem dos recursos, receitas e despesas.

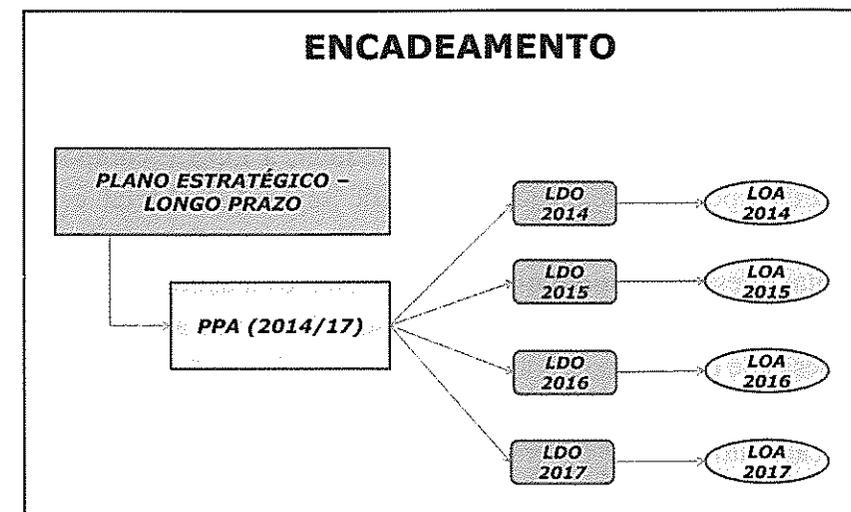
O gestor público, necessariamente, precisa conhecer aspectos da Constituição federal e também da constituição do respectivo estado da federação. Além disso, leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal, de 2000, ou o próprio Estatuto das Cidades, podem ser limitadores muito claros ao raio de ação de alguém que estiver à frente de uma administração municipal, por exemplo.

O planejamento, por sua vez, implica esforços concentrados da gestão pública no sentido de buscar certos resultados. Se, em determinado caso, assume-se um município com elevada mortalidade infantil, para os padrões do país e de organismos internacionais, uma das metas do governo a ser iniciado pode ser tentar reduzir esses indicadores. No planejamento, deveríamos estabelecer esses objetivos e definir a melhor forma de buscá-los. O primeiro passo, evidentemente, seria verificar se são políticas constitucionais e legais, pois podemos ter boas ideias, mas verificar que não há arcabouço legislativo que garanta a legalidade destas.

De antemão, devemos saber que a existência de planos e planejamentos não deve ser limitada ao cumprimento de questões legais. Evidente que, se existem leis a serem cumpridas, deveremos

fazê-lo, mas o planejamento deve ser uma prática constante e não uma mera formalidade do gestor público.

Na figura abaixo, podemos notar como se daria o encadeamento entre o planejamento de longo prazo e o atendimento às chamadas legislações orçamentárias, para o período, por exemplo, de 2014 a 2017:



(Figura de elaboração do autor)

O Plano Plurianual funciona como uma espécie de planejamento estratégico legal da administração de turno, ao estabelecer o prazo de quatro anos para seu escopo. Em geral, este prazo inicia-se com uma administração e chega a estabelecer diretrizes para o início da próxima, tentando garantir certa continuidade entre políticas públicas estabelecidas em diferentes governos. É como se a nova administração tivesse de fazer a seguinte pergunta, no início do mandato: o que manteremos dos períodos anteriores? O que faremos de novo, agora? Isso precisa ser condensado em um plano plurianual que envolva todas as instâncias do ente público em questão. Os parâmetros para esse planejamento de mais longo prazo precisam estar ou no Plano Diretor, ou no Plano de Desenvolvimento do Município, ou mesmo no plano de governo da coalizão vencedora das eleições.

Os objetivos e metas estabelecidos nos instrumentos de planejamento de mais longo prazo (Plano de Governo) deveriam constar do PPA, sendo os objetos de seus investimentos. Como podemos perceber, a lei do PPA entra em vigência no segundo ano de gestão, de forma a abranger o início da gestão seguinte.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) precisa traduzir o universo do planejamento para o do orçamento, determinando as ações pensadas como prioritárias de políticas públicas para um determinado período. Por isso, precisa estar claramente refletida na LOA (Lei Orçamentária Anual).

De acordo com a Constituição federal, a LOA é composta por três tipos de orçamento: fiscal; de seguridade social e de investimento das empresas. O primeiro orçamento diz respeito às receitas e despesas da administração e de todos os seus componentes. Quanto ao orçamento da seguridade social, entram as receitas e despesas de organismos, autarquias, fundos e fundações que lidam com a questão da saúde, previdência e assistência social. Por fim, o orçamento de investimentos diz respeito a receitas e despesas de empresas em que o ente público, de forma direta ou indireta, detenha a maioria do capital com direito a voto.

O que se verifica, na prática, é que o Planejamento Estratégico de Longo Prazo (Pelp) tem de funcionar, em princípio, como o grande norteador do poder público. Evidente que nem sempre é possível elaborá-lo e executá-lo de forma a garantir metas mais ousadas, continuidade administrativa e outras questões que são possíveis em se tratando de empresas privadas ou mesmo organizações não governamentais. No entanto, valem aqui também análises de cenários, haja vista o fato da dinâmica política a ser enfrentada, bem como o estabelecimento de uma visão de futuro para o ente federativo. Com esses instrumentos em mãos, partimos para o planejamento da administração em curso.

Ao cumprirmos a lei e fazermos exatamente aquilo que reza o espírito da Constituição federal e das demais leis que se pautam pela lógica da descentralização democrática, por que temos de nos

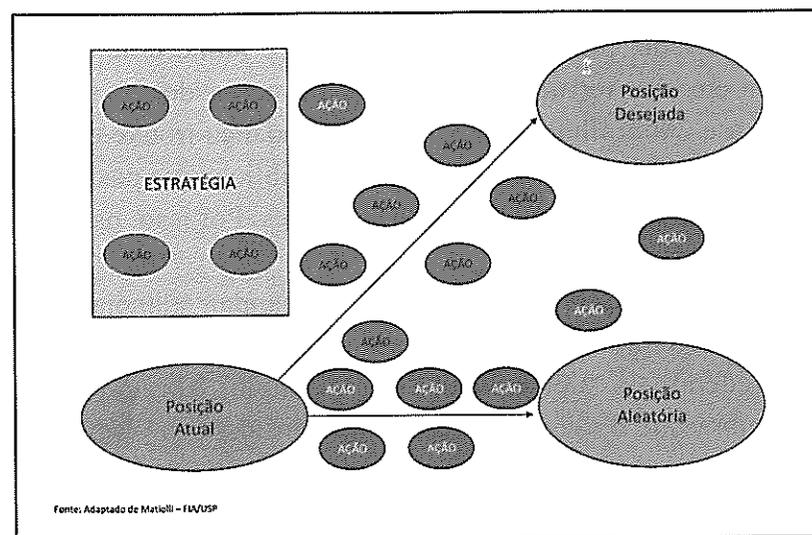
preocupar com outras etapas? Cumprir o que é solicitado já não é o suficiente? Mas por que planejamento estratégico?

Enquanto países como os Estados Unidos, por exemplo, triplicaram sua população durante o século XX, o Brasil, no mesmo período, praticamente decuplicou o número de pessoas a viver em seu território. Passamos de cerca de 20 milhões para quase 200 milhões. Somente esta mudança trouxe desafios extremamente complexos para a gestão pública, que passaram a estar no topo das preocupações dos gestores. Por isso, passamos a discutir estratégia.

A realidade brasileira parece demandar planejamentos mais de longo prazo e que considerem as situações distintas dos entes federativos subnacionais. Por exemplo, Abrucio (1998) nos lembra que os governos estaduais têm certa invisibilidade do ponto de vista tributário, perante as bases políticas, em função do principal imposto do país, o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), ser de cobrança indireta e de autonomia dos estados. No caso dos municípios, a realidade é distinta. Impostos territoriais urbanos, por exemplo, são cobrados diretamente dos cidadãos que possuem propriedades na municipalidade, fazendo uma ligação direta entre aquilo que eles pagam e o que imaginam receber em troca. Evidente que o poder público precisa estar preocupado em entregar, como política pública, aquilo que o cidadão gostaria de receber, em função dos tributos que paga.

O que então vem a ser estratégia? A pergunta cabe aqui, pois costumamos às vezes tratar questões estratégicas como algo secreto. Ou seja, é estratégico, portanto é vital e não pode ser divulgado. No entanto, pelo que estamos discutindo aqui, o sentido é exatamente o contrário. O termo estratégico vem do grego “stratègós”, utilizado na área militar, e quer dizer algo como a “arte do general”. É, portanto, um termo que remete à liderança. Nesse sentido, um planejamento estratégico precisa necessariamente ser o líder de todos os demais planejamentos.

A figura abaixo ilustra, de modo simples, o que faz a estratégia:



Poderíamos definir planejamento, então, como a organização do pensamento, ideias, forças e ações no sentido de alcançar determinados objetivos e metas, com o propósito de atingir certo resultado. Sendo assim, a estratégia poderia ser definida como a diferença entre alcançar qualquer posição e conseguir chegar efetivamente à posição almejada.

O planejamento estratégico na gestão pública do País não é necessariamente uma novidade, como tratamos na introdução deste artigo. Deve-se lembrar do Plano de Metas no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), estabelecendo áreas prioritárias para o desenvolvimento do país e também subáreas com metas e objetivos a serem atingidos, por exemplo, na área de transportes. De acordo com Santana (2012, p. 678): “Com a afirmação da democracia como a forma mais aperfeiçoada de organização dos interesses sociais, as técnicas de planejamento se tornaram cada vez mais abertas à participação das partes envolvidas nas políticas de governo”.

O planejamento estratégico pode ser utilizado para diversas finalidades, na administração de empresas e também na administração pública. Basta lembrar que, no caso britânico, do final da década de 1970, a primeira-ministra Margareth Thatcher e sua equipe utilizaram fartamente o mecanismo para encadear suas propostas no sentido de cortar gastos sociais e reduzir o tamanho do Estado. Portanto, acreditar simplesmente em uma técnica ou ferramenta, como se ela tivesse o condão de resolver todos os problemas, não é algo adequado. Por outro lado, boa parte dos países arrasados na Segunda Guerra Mundial conceberam planos e planejamentos estratégicos para se reconstruírem e, como no caso do Japão, tornarem-se potências mundiais.

O planejamento estratégico da forma como é atualmente concebido é um conceito da década de 1970, ocasião em que as empresas e países vinham sendo profundamente afetados pela crise econômica oriunda do fim do regime de Bretton Woods e também pelo incremento sem precedentes nos preços do petróleo. A partir desse período, planejar passou a ser um processo contínuo.

Mas não basta apenas planejar; parece básico que todas as partes interessadas nas políticas e resultados do planejamento nele devem estar envolvidas. Sem dúvida, os administradores públicos precisam participar ativamente do processo, levando suas demandas, discutindo critérios de hierarquização a ajudando a conjugar tais demandas com recursos, de forma a alcançar um objetivo maior, denominado visão, que poderá ser um bom resumo de para onde vai o bem público.

Como podemos perceber no *Manual do gestor público* (2011, p. 143), do atual governo do Rio Grande do Sul:

O processo de planejamento requer o interesse e o engajamento pleno da equipe diretiva do órgão/entidade, pois, uma vez que todos os órgãos/entidades da Administração funcionam no modelo hierárquico, cabendo a responsabilidade final da condução à autoridade máxima da hierarquia, não teria cabimento, nem futuro, o surgimento de iniciativas de planejamento sem o interesse absoluto da autoridade máxima, de seu engajamento e do uso da ferramenta adequada para atingir os resultados propostos ou mesmo para acompanhar o desempenho da organização que dirige. Assim sendo,

tudo que ingressar no mundo do planejamento deve ser viável e ter o apoio incondicional dos que dirigem o órgão/entidade.

Cabe lembrar ainda que aqueles que participam do processo de elaboração do planejamento, em geral, tornam-se corresponsáveis pelo seu sucesso, adotando as metas e objetivos estratégicos ajustados como sendo algo que precisam realmente cumprir. De alguma forma, nas chamadas reuniões de pontos de controle que acompanham um processo de monitoramento do planejamento, essas pessoas são chamadas a participar e mesmo a demonstrar a dimensão desse comprometimento.

Recentemente, uma área profundamente degradada em Londres foi totalmente recuperada, a partir de um planejamento meticuloso, para abrigar a cidade olímpica, sede dos Jogos Olímpicos de 2012. O solo que estivera anteriormente contaminado foi totalmente retrabalhado e a geração de uma região revitalizada na velha Londres talvez tenha sido um dos legados mais interessantes desses jogos.

Aliás, como menciona Silva (2012), foi a partir do sucesso da revitalização de Barcelona para as Olimpíadas de 1992 que o recurso de utilizar o planejamento estratégico para as cidades foi bastante difundido. Infelizmente, vendeu-se a ideia de que o planejamento estratégico de cidades tinha a capacidade de resolver todos os problemas e repentinamente transformá-las em novas “Barcelonas”. Mas revitalizações não dizem respeito apenas a aspectos de infraestrutura e mobilidade. Há também que se pensar em como agregar a isso qualidade de vida e integração social. Por isso, a função do planejamento aqui é tentar esboçar, antes da execução das políticas, todos os aspectos que claramente guiam uma mudança dessa envergadura.

Para Castells e Borja (1996, p. 158), “o governo local capaz de dar resposta aos atuais desafios urbanos e de construir um projeto de cidade, assim como de liderá-lo, tem de ser um governo promotor”. Se esse governo lançar-se seriamente ao projeto de planejamento público estratégico, com todas as etapas de reflexão e debates que este encerra, pode-se obter maior legitimidade para as decisões, articulando objetivos estratégicos e ações que

possam engatilhar todos os envolvidos no rumo desejado por aquela administração.

Outra questão importante aqui é a dificuldade de transplantar modelos. Casos de sucesso em outros locais, se forem simplesmente mimetizados, podem ter efeito contrário ao que se esperava. Ademais, se o processo se propuser contar com participações fora do poder público, estas devem ser efetivas e precisam buscar de fato transformar a realidade e não apenas maquiá-la.

A operacionalização de um planejamento, depois de estabelecidas as ações estratégicas, requer algumas definições, que serão mais bem discutidas nos próximos itens: a) quem vai ser responsável pelo quê?; b) quando cada ação e projeto vai ser executado?; c) o que exatamente vai ser feito?; d) por que vai ser feito?; e) qual a melhor forma de fazer?; f) como vai ser feito? e g) quanto vai custar? Essa é uma metodologia da área de administração, denominada 5W[de *why*, por que]/2H[de *how*, como], que é muito utilizada para organizar melhor os projetos e ações a serem implementados.

Percebe-se que, como parte dessas respostas, podemos chegar ao processo de orçamentação que deve acompanhar os respectivos planejamentos e que precisa necessariamente de algumas premissas, além, é claro, de ajudar a atender às legislações discutidas anteriormente.

Na verdade, existem vários métodos de planejamento estratégico, sendo que a escolha de um deles dependerá da cultura da organização e da condução do processo. Escolhido o modelo, o engajamento de todos é fundamental e as técnicas e níveis de detalhamento de cada uma das ações estratégicas também devem ser objeto de debate. Em geral, a forma como o planejamento deve ser apresentado precisa ser a mais didática possível, a fim de que todos os envolvidos possam engajar-se em sua implementação.

Apenas para exemplificar essa miríade de métodos, poderíamos aqui lembrar o PES – Planejamento Estratégico Situacional, concebido pelo economista chileno Carlos Matus. Trata-se de um instrumento que diz respeito à arte de governar e que

procura fazer uma ponte entre passado, presente e futuro, ajudando a prever certas possibilidades e a fazer uma espécie de mediação entre o conhecimento e a ação. Parte do princípio que as pessoas que governam e planejam podem ter experiências e perspectivas diferentes, que precisam ser conjugadas estrategicamente. Por isso, o planejamento precisa ser um processo contínuo.

Nessa forma de planejar, ninguém detém o monopólio do conhecimento e o processo de planejamento não substitui a perícia dos dirigentes, descartando uma única técnica de planejamento, ressaltando a necessidade de liderança e tornando o processo sempre interativo. Aqueles que se envolverem no processo fazem parte dele e de seu objetivo, na melhor tradição de que “planeja quem governa”. Pressupõe-se, portanto, no PES que há uma constante adaptação da metodologia a cada contexto em que é aplicada, sendo o processo dividido em momentos, dos quais os mais constantes são: momento explicativo; momento operacional; momento estratégico e momento tático-operacional. Para o setor público é particularmente um dos métodos mais adequados, em razão da complexidade e renitência dos problemas, e da possibilidade de ampla participação dos chamados atores societários.

No modelo PES, os melhores resultados para os cidadãos só serão alcançados se o projeto de governo, isto é, se os projetos estratégicos escolhidos pelo governo a partir de uma leitura correta do sistema social estiverem em conformidade com a capacidade administrativa e funcional deste e, além disso, estiverem dispostas as condições de efetiva governabilidade.

De acordo com o *Manual do gestor público* (2012, p. 151):

É indispensável que o planejamento seja sistemático, tenha metodologia conhecida, seja registrado e acessível a todos os interessados. O estabelecimento de metas requer que sejam levados em conta os meios para sua realização, especialmente os referentes a recursos humanos, financeiros, materiais e técnicos em geral. Também é indispensável o cuidado na elaboração do cronograma

de realização, evitando que sejam estabelecidas prioridades além do tempo disponível para realizá-las.

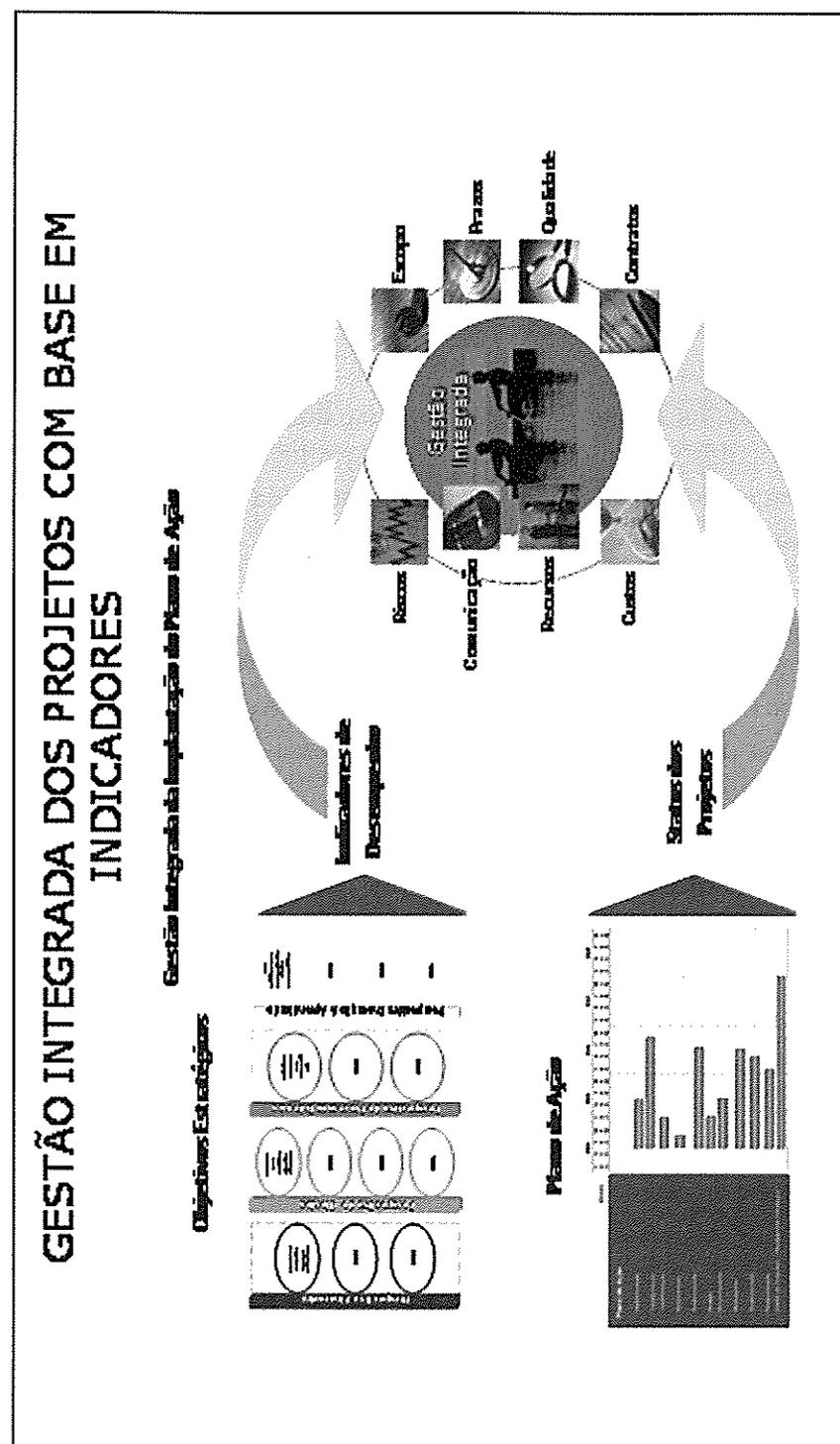
Para as atividades do ciclo de planejamento, pessoas e recursos materiais, conceituais e financeiros devem ser alocados; portanto, para que o planejamento seja uma ferramenta eficaz é necessário investir nele tempo e recursos. O levantamento e o registro dos elementos limitadores para a realização das ações e o alcance das metas também é indispensável [*sic*], pois esse procedimento evitará que um início de grande otimismo seja ofuscado por dificuldades não adequadamente identificadas.

Podemos aduzir daí que o processo de planejamento precisa ser metucioso e sensível a ponto de permitir atingir os objetivos sem engessar demais a administração, premida pela dinâmica da sociedade contemporânea.

A pergunta que fica é: como fazer com que exista uma gestão efetiva desse planejamento do setor público e que essa gestão consiga demonstrar aos cidadãos que as políticas públicas escolhidas foram as melhores dentro do montante de recursos possível? Tentaremos responder a essas questões no próximo item.

### 3 – Indicadores no planejamento estratégico de políticas públicas

A figura que segue, demonstra como, na nossa concepção, poderia se dar uma gestão integrada de projetos estratégicos, baseada em indicadores. Na verdade, temos de reduzir a estratégia das políticas públicas a planos de ação bastante claros, de modo a conseguir medir seu desempenho e resultados a partir de indicadores que podem, por sua vez, ser conjugados para medir a estratégia:



Se olharmos atentamente a figura, percebemos que, para que a gestão de fato seja integrada, os planos de ação devem permitir uma abertura tal que o *status* de cada um dos projetos envolvidos para consigná-la seja totalmente entendido, inclusive em suas eventuais falhas na integração com outros projetos, bem como os objetivos estratégicos precisam estar condensados e mensuráveis em indicadores de desempenho.

A gestão integrada é necessária, vez que muitos dos planejamentos parecem perfeitos, no momento em que são estabelecidas metas e objetivos gerais. Aparentemente, todos concordam que aqueles são de fato os projetos principais a serem implementados por determinada gestão. Entretanto, aí começam as falhas. O grande problema, com os processos de planejamento, tem sido sua fase de implementação.

De acordo com Oliveira (2006, p. 277-278):

Na realidade, o estudo de implementação requer um entendimento de sua complexidade e de sua interação com o processo de planejamento. O resultado de um processo de planejamento, incluindo sua implementação, tem que ser visto como uma série de eventos aparentemente simples, mas que dependem de uma cadeia complexa de interações recíprocas para que obtenham o resultado esperado, e muitas vezes esta cadeia não pode ser prevista ou controlada.

Na prática, quando nos deparamos com casos exitosos de realização de políticas públicas, logo vamos atrás dos líderes dos projetos, da magnitude destes ou da eventual participação de boa parte da população. Raras vezes damos atenção ao método, ou, principalmente, à integração entre todas as fases que passam pelo desenho, implementação e desempenho das políticas públicas.

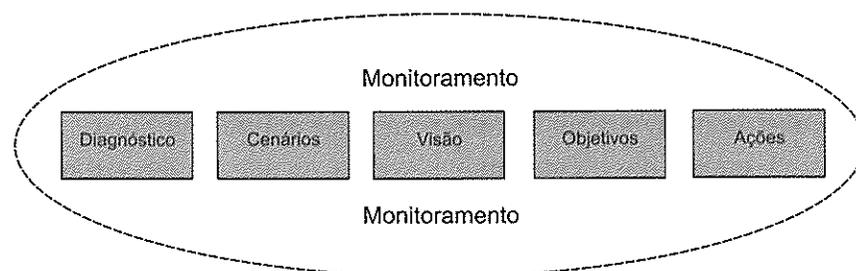
O grande problema, muitas vezes, é que ainda vemos o processo de planejamento público como algo técnico e adstrito ao cumprimento das legislações já discutidas, não conferindo um caráter prático ao processo, embora, na maioria das vezes, existam

ferramentas já disponíveis nas várias áreas da administração pública para colocá-lo em funcionamento. Para Oliveira (2006, p. 281):

Os recursos humanos e equipamentos existem e muitas das organizações estatais estão capacitadas, mas o processo de planejamento de políticas públicas em geral exige a interação de diversas organizações dentro do Estado, e destas com a sociedade civil e setor privado. Nesses aspectos, ligados ao que seria o “capital social” do planejamento, ainda falta uma melhora em termos qualitativos. Ainda vemos muito o planejamento como um processo técnico, governamental, de caráter econômico e visionário.

Essa interação diz respeito ao caráter integrado do processo; e parece ser este o principal dilema para uma implementação bem-sucedida de planejamentos estratégicos públicos ou mesmo privados. Mas um primeiro passo, que talvez ajude muito na implantação propriamente dita, diz respeito a conseguir ver o processo como não necessariamente técnico, mas algo pragmático, que possa traduzir a estratégia em ações. Para que isso se dê, a utilização dos indicadores é fundamental.

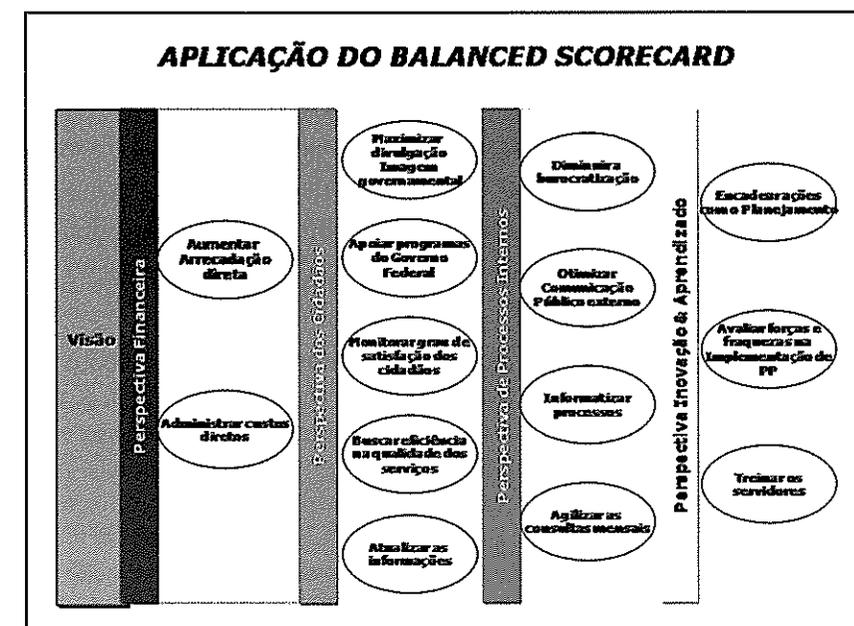
De forma pragmática, então, poderíamos começar a enxergar a gestão integrada do planejamento público pela sequência do processo, como notamos no esquema a seguir. Precisamos perceber que esta é uma sequência relativamente lógica, mas não a única para levar ao sucesso de um planejamento:



O diagnóstico seria necessariamente o início do processo. Sem conhecermos a realidade que nos apresenta e que precisa ser modificada, por meio do planejamento, não conseguimos definir a estratégia. Evidente que podemos ter mais de uma alternativa e, por isso, recorremos aos cenários, isto é, à análise de conjuntura, designando aqueles que consideramos os pessimistas, os otimistas e os mais prováveis. A seguir, estabelecemos a visão a ser buscada para alcançar os resultados nas políticas públicas. Com a visão em mãos, dividimos nossas metas estratégicas em objetivos e ações e passamos a monitorá-las.

Para tratar desta fase, vamos apresentar uma metodologia oriunda da iniciativa privada, mas já aplicada com certo grau de sucesso na administração pública, que é o *Balanced Scorecard* (BSC). O BSC foi criado por Robert Kaplan e Edward Norton, no início da década de 1990, para amparar as gestões das empresas no sentido de verificar se era possível de fato medir se as estratégias estavam sendo consumadas nas ações. Para isso, lançaram mão de uma ideia aparentemente simples. Em um plano colorido (*scorecard*), majoritariamente habitado pelas cores vermelha, amarela e verde, eles tentavam manter equilibrados (*balanced*) os objetivos estratégicos de curto, médio e longo prazos.

Vejam a figura a seguir:



No caso dessa metodologia, caminhamos a partir daqui com um indutor do processo de planejamento que parte da fase de monitoramento. Ou seja, em vez de simplesmente observarmos o processo de planejamento e seu maior ou menor grau de sucesso, por meio do BSC conseguimos verificar se as perspectivas planejadas estão realmente articuladas e se se direcionam de fato para alcançar a visão preestabelecida.

Na visão de Silva (2002, p. 18):

O *Balanced Scorecard* é um sistema gerencial que traduz a missão e a estratégia da empresa num conjunto abrangente de medidas de desempenho que serve de base para um sistema de medição e gestão estratégica. O *Balanced Scorecard* continua enfatizando a busca de objetivos financeiros, porém, agrega os não financeiros e inclui os vetores de desempenho desses objetivos. Ele mede o desempenho organizacional sob quatro perspectivas equilibradas: financeira, do cliente, dos processos internos da empresa e do aprendizado e crescimento.

A partir daí, podemos entender a divisão dos objetivos nas perspectivas, conforme apresentamos na figura anterior. No entanto, cabe verificar a aplicabilidade dessa metodologia também ao setor público. A ideia inicial da metodologia é que um resultado não pode ser medido apenas em termos financeiros, o que se coaduna bastante com a forma de se pensar a administração pública. Outros resultados, em termos dos processos, dos cidadãos e do aumento de conhecimento, também precisam ser devidamente considerados. A esse respeito, Silva (*op. cit.*, p. 32-33) novamente observa:

O BSC permeia áreas distintas, denominadas de Perspectivas. Relativamente à perspectiva financeira, é possível identificar, de um modo geral, diferença substancial entre organizações públicas e as privadas. Enquanto estas têm como objetivo básico a obtenção do lucro, para aquelas, o aspecto financeiro representa uma limitação e não um objetivo. Todavia há muitas unidades públicas que também estabelecem objetivos financeiros. As unidades de arrecadação de impostos, por exemplo, devem estabelecer metas de arrecadação.

Nestas, a aplicação do BSC se dará sem qualquer modificação ou ajuste importante. Para aquelas outras, cujo aspecto financeiro represente uma limitação, o BSC é ainda mais indicado, já que foi desenvolvido justamente pela ausência de um sistema gerencial que não tivesse seu foco voltado para indicadores financeiros. Que unidade pública pode prescindir do foco no cliente, da melhoria dos processos internos e do aprendizado e crescimento? São essas justamente as áreas em que o BSC concentra seus esforços, objetivando o sucesso em longo prazo.

Sendo assim, as perspectivas demonstradas na figura anterior dizem respeito a etapas da estratégia para atingir a visão, de acordo com os públicos e resultados envolvidos. Na perspectiva financeira, os objetivos em geral estão alinhados à capacidade de ampliação das receitas, ou mesmo à redução de algumas despesas que possam ser mais bem administradas. Como, em geral, todas as ações dependem de recursos financeiros para serem consumadas, de alguma forma, todas as outras perspectivas e objetivos estratégicos estão ligados a esta, o que não quer dizer que seja a mais importante, pois estamos tratando de uma gestão integrada, sendo que todos os elementos contam aqui.

A perspectiva dos cidadãos, que originalmente na metodologia diz respeito ao cliente, foca objetivamente ações que possam melhorar a relação do poder público com estes. Para quais segmentos da sociedade as políticas estarão direcionadas? Quais os resultados a serem obtidos, na perspectiva desses segmentos? Qual o grau de satisfação que esperamos da cidadania em relação ao poder público? Eis algumas das questões que precisam ser devidamente respondidas, neste ponto. Alguns consideram essa perspectiva o coração da metodologia, haja vista que as políticas podem até ser muito interessantes, mas podem não ser bem avaliadas, caso não alcancem a maioria dos cidadãos demandantes.

A perspectiva dos processos internos diz respeito à melhoria destes para dois públicos: os cidadãos e as partes interessadas, em geral. Os processos operacionais de uma entidade pública precisam ser direcionados aos cidadãos. Por exemplo, nos últimos anos, quando se

modificou no Brasil o processo de obtenção da aposentadoria, houve um grande ganho para os cidadãos e para as próprias pessoas que trabalham na entidade que operacionaliza os benefícios. A informatização dos processos permite que hoje um cidadão conectado à internet consiga simular previamente o seu tempo de contribuição e vá até um posto da entidade de seguridade social para conseguir, em horas, aquilo que se conseguia em meses, e até em anos, há cerca de uma década. Essa melhoria de processos impactou positivamente todos os públicos interessados.

Por último, uma perspectiva fundamental, que pode ser muitas vezes subestimada nas organizações: a perspectiva do aprendizado e do conhecimento. Essa é a dimensão que diz respeito à maior integração do planejamento e também ao treinamento das pessoas que precisam executá-lo. É a perspectiva que aponta para o futuro, para a gestão do conhecimento e para o uso das melhores tecnologias. Portanto, primordial para o sucesso da implementação integrada do planejamento público.

Na figura a seguir, podemos notar como, a partir das perspectivas e objetivos estratégicos, vislumbramos a consecução destes:

Indicadores Estratégicos – BSC				
Perspectiva Financeira				
Indicador	Índice	Meta 2014	Meta 2017	Status
Aumentar arrecadação direta				
Varição Arrecadação				☺
	PF2			☺
12				☺
13				☺
	PF3			☺
14				☺
15				☺
Perspectiva dos cidadãos				
Indicador	Índice	Meta 2014	Meta 2017	Status
Aumentar a satisfação de cidadãos				
Número Reclam.				☺
	PC2			☺
12				☺
	PC3			☺
13				☺
	PC4			☺
14				☺
Perspectiva de Processos Internos				
Indicador	Índice	Meta 2014	Meta 2017	Status
Diminuir burocratização				
Tempo de conc. benefício				☺
12				☺
	PP2			☺
13				☺
	PP3			☺
14				☺
Perspectiva de Inovação e Aprendizado				
Indicador	Índice	Meta 2014	Meta 2017	Status
Desvio de metas				
				☺
12				☺
13				☺
14				☺

Podemos verificar que a praticidade da aplicação do modelo está justamente em decupar cada um dos objetivos estratégicos — que não podem ser muitos, caso contrário temos muitas variáveis para administrar — em indicadores que podem ser medidos ao longo do tempo. Vale ressaltar que para cada uma das perspectivas, como na financeira, por exemplo, temos alguns objetivos estratégicos, no caso “aumentar a arrecadação direta”, que podem ter associados a si, também, indicadores. Por exemplo, para esse objetivo, poderíamos verificar a porcentagem de variação da arrecadação, como também a porcentagem de diminuição da evasão. É a partir da conjunção dos indicadores que conseguimos entender o processo de mudança do objetivo estratégico.

No caso, temos de estabelecer metas para cada um dos indicadores, que precisam estar atreladas aos objetivos estratégicos e, por conseguinte, ao ponto de chegada do planejamento público. Essas metas precisam ser pormenorizadas por período, sendo que a meta de chegada, no caso da figura, se dá no ano de 2017, mas podemos tentar fazer um cálculo, mesmo que seja linear, para cada meta nos anos e períodos anteriores. Só assim poderemos saber se estamos caminhando de fato para a consecução correta do planejamento. Ao final, dentro daquilo que conhecemos como “painel de controle”, o gestor público poderá ter uma maior certeza de que está caminhando para a implementação concreta do planejamento. As “carinhas” de cores diferentes indicam o *status* de cada um desses indicadores e, corretamente ponderadas, podem indicar a capacidade de consumação de cada um dos objetivos.

Nota-se que os objetivos estratégicos, em cada perspectiva, têm uma forte ligação entre si, contribuindo para chegar à visão almejada. Essa é outra metodologia (Mapas Estratégicos), derivada também do BSC, e desenvolvida pelos mesmos estudiosos que pensaram o sistema original. A vantagem é que o administrador consegue vislumbrar todas as cadeias entre as etapas e os objetivos e verificar, no caso de uma delas estar com baixo desempenho, como a

consecução do objetivo final pode ser afetada, caso aquele objetivo estratégico não venha a lograr êxito.

Com todos esses fatores conjugados, parece simples se chegar às ações estratégicas a serem tomadas, bem como buscar a visão e missão estabelecidas, ponto final do planejamento público em questão. Evidentemente que só a gestão integrada de todos os métodos e ferramentas utilizados pode dar esse resultado.

Como em tudo o que vimos até aqui, não podemos proceder à reificação do método. Se, por um lado, comunicação e liderança são fundamentais para o sucesso de sua aplicabilidade, por outro, uma cultura organizacional altamente hierarquizada, a inexistência de cultura de planejamento, a falta de ferramentas tecnológicas para a implantação e mesmo a dificuldade de treinamento dos servidores podem se constituir em grandes limitações para o sucesso da empreitada. Muitas vezes, os gestores veem parte desse processo, como as pesquisas, por exemplo, como perda de tempo, sendo que passos não dados podem se converter em dificuldades finais para a aplicação. Por último, mas não menos importante, temos a visão de curto prazo que permeia os horizontes governamentais, e que acaba deixando de lado as visões de médio e longo prazos, necessárias a um bom processo de planejamento público.

No caso das políticas públicas, se quisermos efetivamente mudar uma realidade social, precisamos de instrumentos adequados para fazê-lo e principalmente acompanhar, mesmo que não no dia a dia, se as transformações estão realmente acontecendo.

Quando os jornais estampam que o crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) foi menor do que o esperado pelos setores produtivos do país, precisamos saber o quanto menor ele efetivamente foi e quanto se esperava. Por isso, cada vez mais os gestores públicos precisam compreender a utilização dos indicadores para organizar melhor o processo de formulação, monitoramento e avaliação dos resultados das políticas públicas postas em prática durante as respectivas gestões.

Os indicadores de gênero passaram ao centro do palco nos anos recentes, com a luta histórica pela emancipação das mulheres começando a trazer seus resultados. Atualmente, por exemplo, já é possível avaliar diferenças salariais entre homens e mulheres ocupando posições profissionais semelhantes e lutar para que elas deixem de existir. Nesse sentido, dentro da lógica de que é melhor gerenciar aquilo que se pode medir, podemos verificar a eficácia de uma lei ou de uma política, medindo o antes e o depois de sua aplicação.

Para que possamos utilizar os indicadores, é crucial o estabelecimento de metas e objetivos estratégicos, como discutimos anteriormente. Sem isso, não saberemos se estamos ou não cumprindo aquilo que foi acordado e planejado e nem podemos prestar corretamente as devidas contas aos cidadãos, dentro do processo de responsabilização pública que caracteriza uma democracia contemporânea.

No *Manual do gestor público* (2011, p. 155), depreende-se que:

esses indicadores estão vinculados aos propósitos ou aos objetivos, os quais, por sua vez e em geral, estão relacionados aos programas de governo constantes no Plano Plurianual. Eles indicam uma mudança de realidade e não são obtidos diretamente, mas sim como consequência de diversas ações realizadas. Esses indicadores, por terem grande amplitude, são difíceis de conceber, de calcular e de medir. Em vista disso, é recomendável que a organização tenha poucos, porém representativos, indicadores da realidade que pretende mudar.

Exemplos de indicadores de resultados: percentual de analfabetismo; percentual de aprovação escolar; percentual de homicídios; percentual de reincidência de ex-apenados; expectativa de vida ao nascer; percentual de mortalidade infantil; índice de doenças decorrentes da falta de saneamento básico; quantidade de casos relatados de dengue em determinada região.

Podemos notar acima que não podemos ter indicadores apenas porque a boa prática de gestão pública recomenda.

Menos ainda devemos fazer dos indicadores uma panaceia e acreditar que quanto mais indicadores tivermos melhor será a nossa gestão. Na verdade, achar o ponto exato do número de indicadores a ser utilizado é que parece a grande questão. No século XXI o dilema não tem sido alcançar o número correto de indicadores, mas provar ao cidadão que, em um contexto de recursos escassos, é possível ainda inovar em políticas públicas e conseguir atender às demandas mais prementes com qualidade.

Um indicador nos dá algumas pistas sobre determinadas questões ou mesmo permite a detecção de um fenômeno que pode não ser uma mera tendência. Por exemplo, se está aumentando o percentual de alunos em idade escolar fora da escola, temos de ligar o “alerta vermelho” e prever algo mais nas políticas públicas educacionais, de modo a atrair esse aluno de volta à escola.

Indicadores devem ter boa capacidade de comunicação e não podem ser muito complexos, nem ter conceituação extremamente academicista. Em geral, imaginamos que a gestão por indicadores deve considerar que estes precisam, necessariamente, ser de fácil compreensão por diversos setores da população; permitir a avaliação de resultados e tendências; ser completamente acessíveis; devem ter facilidade de integrar-se a outros indicadores; permitir o aprofundamento de investigações sobre causas de alguns problemas a serem resolvidos e também um bom apelo de apresentação.

Para a construção de um indicador, devemos definir seu conceito e sua finalidade; ele não pode existir só porque a gestão por indicadores está “na moda”. Portanto, essa definição passa pelo propósito para o qual ele servirá, qual a sua relevância, quais são suas fontes de origem (onde vou buscá-lo) e, também, a periodicidade de sua medição. Por exemplo, indicadores oriundos de censos populacionais, a

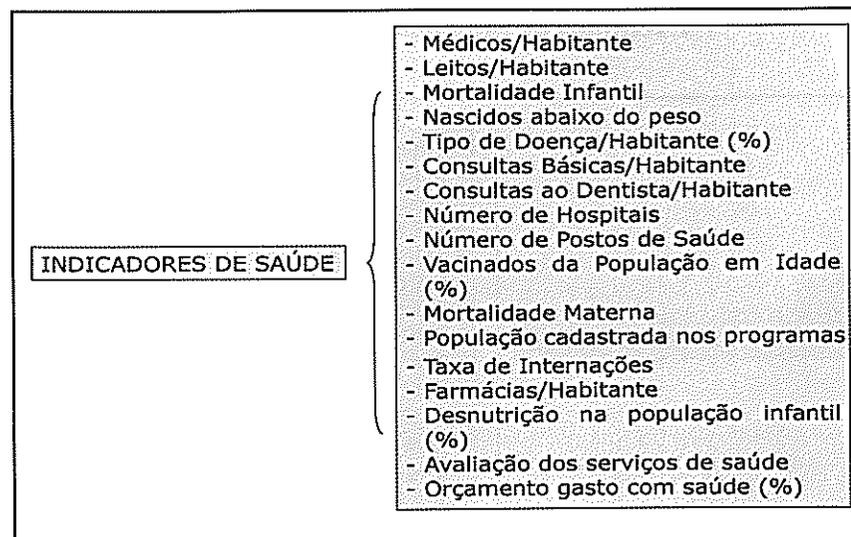
princípio, já me indicam que sua periodicidade de medição será longa, dado o custo de realização de uma operação como um censo. A isso chamamos de metodologia de construção do indicador.

### Exemplos de indicadores em governos locais



Como podemos notar na figura acima, uma das classificações mais comuns dos indicadores se dá por área temática. Aliás, é assim que, geralmente, também buscamos ajustar as políticas de planejamento e orçamento, principalmente quando necessitamos do envolvimento da população em sua feitura. No caso, estamos dividindo os indicadores por áreas de políticas públicas que podem corresponder, por exemplo, a secretarias de determinado poder público.

A partir desse grupo de indicadores, podemos, se tomarmos o grupo de políticas de saúde como exemplo, chegar a vários indicadores que podem atestar a qualidade e o alcance dos resultados dessas políticas. Na figura abaixo, podemos visualizar alguns deles:



Percebam, por exemplo, que muitos desses indicadores são utilizados por organismos internacionais, como a Organização Mundial de Saúde (OMS), e que podem permitir não só comparabilidade com gestões anteriores, como também com outras municipalidades, levando a premiações para políticas públicas bem-sucedidas.

Outra classificação possível diz respeito aos tipos específicos de indicadores. Sendo assim, podemos dizer que temos alguns quantitativos que se relacionam a ocorrências concretas (por exemplo, acidentes com mortes em determinadas rodovias); outros qualitativos, encadeados a partir da avaliação que os cidadãos ou especialistas fazem com relação a diferentes aspectos da realidade (por exemplo, quando determinadas instituições medem o que chamam de índice de confiança do

consumidor); descritivos, que literalmente descrevem aspectos da realidade (por exemplo: taxa de mortalidade na infância), e normativos, que trazem subjacentes juízos de valor sobre a dimensão estudada (por exemplo: taxa de pessoas abaixo da linha da miséria, ou seja, há uma suposição do que seja linha da miséria).

A qualidade do indicador tem que ver, necessariamente, com os procedimentos e cuidados adotados em sua construção, permitindo que aqueles que avaliem o seu grau de acurácia se sintam confortáveis ao verificar seus fundamentos teóricos e validade das medições. Além disso, bons indicadores permitem comparabilidade no tempo e espaço e capacidade descritiva quase que autoinstrutiva, ou seja, ao se deparar com o indicador, mesmo sendo leigo, consigo apreender o que se deseja comunicar. Finalmente, ele precisa estar relacionado à intervenção propriamente dita, campo privilegiado das políticas públicas. Se o indicador não serve para habilitar políticas específicas, então deveria ser descartado, pois acarreta custos para a sua disponibilização, além de tempo e recursos, e acaba por não permitir uma intervenção direta na realidade.

Alguns desafios permanentes são colocados à gestão por indicadores. Na atualidade, com a utilização da tecnologia de informação e das ferramentas de busca, podemos passar da gestão por indicadores à indigestão por indicadores. O excesso de dados, vários deles concernentes ao mesmo período e realidade, mas não necessariamente coincidentes, pode ser mais um problema do que uma solução. Some-se a isso a desagregação dos dados, sua não coleta em determinados períodos, a diversidade de conteúdos e a falta de foco, para verificarmos que nem sempre a decisão por uma gestão baseada em indicadores é fácil.

Diversos organismos nacionais e internacionais possuem dados que podem ser coletados e transformados em indicadores. Organismos como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a OMS, já citada, mas também a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para

Educação e Cultura (Unesco), o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Urbanos (Habitat) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), podem ser preciosas fontes de informação e de comparabilidade, pois remetem a parâmetros internacionalmente aceitos.

No plano nacional, podemos destacar o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), principalmente o PNAD (Programa Nacional de Amostra Domiciliar) e o IBGE Cidades, além de instituições como o Instituto de Pesquisa Econômica Avançada (Ipea), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e vários ministérios e secretarias.

Quando notamos uma mudança positiva de indicador, também não podemos sair comemorando como se fosse a resolução definitiva de um problema, pois precisamos verificar se essa transformação captada se sustenta no tempo. Além disso, apenas um indicador pode não ser suficiente para apreender a realidade a ser modificada. A seleção dos indicadores a serem utilizados precisa ser criteriosa e levar em consideração a disponibilidade dos dados, a acessibilidade, a constante atualização e mesmo a confiabilidade. Portanto, o processo de coleta chega a ser tão importante quanto o processo de organização e estruturação desses indicadores.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012, p. 16):

Na gestão pública, os indicadores são instrumentos que contribuem para identificar e medir aspectos relacionados a um determinado fenômeno decorrente da ação ou da omissão do Estado. A principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, um aspecto da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação.

Os passos para a construção de indicadores passam pelas definições do conceito e do escopo (por exemplo, é importante definir o que o indicador não vai medir), propósito e relevância, fonte da informação, periodicidade e responsabilidade da coleta,

armazenamento, interligação com outros indicadores, e se vai ou não haver disponibilização pública. O ideal é que qualquer indicador tivesse publicidade, mas, às vezes, por questões legais, alguns não podem ser demonstrados, bem como, por exemplo, se determinado órgão público tem de combater evasão fiscal e precisa de indicadores estratégicos que poderiam revelar por onde o combate vai começar, evidentemente, essas informações precisam ser guardadas “a sete chaves” para o sucesso da operação.

Normalmente, os processos de planejamento passam a considerar os indicadores como vitais para obter transformações da realidade, pois podem inclusive facilitar o envolvimento dos cidadãos, ao demonstrar quais os problemas engatilhados por indicadores insuficientes. A demonstração numérica, muitas vezes, facilita o convencimento e conseqüente comprometimento da cidadania.

Definidos os resultados a serem atingidos, o que se consegue com um bom azeiteamento dos processos de planejamento e orçamento, devem ser escolhidos criteriosamente os indicadores que podem permitir entender o quanto estamos mais próximos ou distantes desses resultados almejados. Portanto, os indicadores serviriam como medidores da estratégia. Sem dúvida, os programas e metas a serem elaborados precisam ter como foco o cidadão e estar atrelados à resolução de questões concretas da sociedade.

Os indicadores seriam então espécies de “termômetros da realidade”. Existem vários indicadores adequados a cada uma das etapas do ciclo de políticas públicas. Por exemplo, se estamos na etapa de avaliação da política pública, provavelmente trabalhamos com um indicador diferente do da etapa de realização.

O acompanhamento dessas políticas requer um ajuste para que esses indicadores funcionem de forma integrada ou sistêmica, de modo que possamos entender o encadeamento entre a causa, o resultado e o impacto das políticas. Se quisermos verificar se essas políticas estão sendo alcançadas com maior eficácia e eficiência, os indicadores podem ser bons conselheiros, pois permitem notar se o

caminho, ou seja, se a estratégia tomada para resolver a questão foi a melhor que se poderia ter naquele momento. Além disso, podemos também verificar se o uso dos recursos humanos, tecnológicos, materiais e financeiros foi feito da forma mais adequada.

A “medição” da realidade por meio de indicadores não pode configurar um fim em si mesmo, mas um meio para que essa realidade seja efetivamente transformada. Deve-se considerar que existem certas limitações para a utilização de indicadores em políticas públicas, pois nem tudo é necessariamente mensurável, e, mesmo que o seja, pode ser objeto de mudanças ao longo do tempo. Por exemplo, podemos utilizar certos indicadores que comprovem uma extrema insatisfação de cidadãos com políticas antiincentivas em determinadas regiões do município, mas essa percepção pode se modificar completamente em um período prolongado de seca.

Para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012, p. 58),

a pactuação dos indicadores e, caso necessário, de sua aferição com os responsáveis pela implementação das políticas diminui o risco que estes se tornem apenas um instrumento de controle, sendo relegado a rotinas burocráticas autocentradas que não contribuem para a efetivação das entregas à sociedade.

A construção dos indicadores não pode estar associada a processos rígidos, padronizados e ideais, sendo que a flexibilidade e adaptação dos mesmos à política objeto de monitoramento é que garantem sua efetividade.

### Considerações Finais

O título deste artigo encerra uma pergunta: é possível compatibilizar a dinâmica das políticas públicas com o planejamento estratégico?

Na nossa concepção, como demonstramos, não basta planejar políticas públicas apenas para cumprir a legislação, ou garantir aos cidadãos que existe uma peça de planejamento. É preciso ir além, estabelecendo claramente as estratégias a serem atingidas e o caminho a ser buscado para alcançar os resultados.

Dentro do escopo de um artigo, apenas nuançamos as possibilidades de planejamento estratégico na área pública, sendo por meio da busca dos resultados almejados, como no Planejamento Estratégico Setorial (PES), ou mesmo na adaptação de uma ferramenta já consagrada na iniciativa privada, como é o caso do *Balanced Scorecard* (BSC), por exemplo.

A grande questão é que os planejamentos estratégicos na gestão pública não podem ser peças de ficção e precisam estar espelhados nas diretrizes orçamentárias, refletindo a realidade a ser modificada. Para isso, o trabalho conjunto de Executivo e Legislativo, a formação das pessoas que atuam na carreira pública (burocracia) e a clareza e transparência que fomentam a participação dos cidadãos parecem fundamentais.

As ferramentas aqui brevemente descritas são apenas exemplos que já foram efetivamente aplicados e pareceram bem-sucedidos. Porém, o ideal para compatibilizar as demandas por políticas públicas e a estratégia e planejamento para chegar a elas requerem seriedade, conhecimento e um grande senso de responsabilização pública perante os cidadãos.

### Referências bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: Os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- BOBBIO, Norberto *et alii*. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da UnB, 1999.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Indicadores: Orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Brasília: MP, 2012.
- CASTELLS, M. & BORJA, J. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 45, p. 152-166, 1996.
- CASTRO, Antonio B. de e SOUSA, Francisco E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 1985.
- KAPLAN, Robert e NORTON, Edward. *A Estratégia em Ação: Balanced Scorecard*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia: Tratado introdutório*. Coleção “Os Economistas”. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1967.
- OLIVEIRA, José A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: 40 (1), p. 273-288, mar/abr 2006.
- PMBOK – Project Management Institute, 2012.

- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. *Manual do gestor público: Um guia de orientação ao gestor público*. 2ª ed. Porto Alegre: Companhia Rio-Grandense de Artes Gráficas (Corag), 2011.
- SANTANA, V. Planejamento [verbete] In: NOGUEIRA, Marco A. e DI GIOVANNI, Geraldo (Orgs.). *Dicionário de Políticas Públicas*. São Paulo: Fundap, 2012.
- SANTOS, Wanderley G. *Cidadania e Justiça: As políticas sociais na ordem brasileira*. São Paulo: Editora Campus, 1987.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas – Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SILVA, Almir. *Estabelecendo indicadores de desempenho para uma organização pública – Uma abordagem segundo os preceitos do “Balanced Scorecard”*. Porto Alegre, 2002 (Mestrado profissionalizante em Engenharia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- SILVA, E. R. O Planejamento Estratégico sem plano: Uma análise do empreendedorismo urbano no Brasil. *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, Porto (Portugal): Centro de Estudos de Geografia e Ordenamento do Território, n.º 2, p. 279-306, dez. 2012.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

#### Documentos

*II Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico*, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1970-1979/anexo/ANL6151-74.PDF). Acesso em 10.09.2013

#### Legislação

*Constituição da República Federativa do Brasil* (1988)

*Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000* (Lei de Responsabilidade Fiscal)

*Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001* (Estatuto da Cidade)

#### RESUMO

Planejamento estratégico, no setor público, sempre se constituiu em um dilema no Brasil. O artigo que apresentamos busca entender como há o ajustamento entre planejamento e políticas públicas, de forma a atender à legislação e ao mesmo tempo proporcionar um planejamento de longo prazo que permita aos governos alcançar as metas estabelecidas. Mostraremos algumas técnicas de planejamento público e outras, do mundo privado, que podem ser adaptadas às políticas públicas. Certamente, uma dose maior de planejamento pode implicar melhores resultados e responsabilização pública.

#### PALAVRAS-CHAVE

Planejamento estratégico, políticas públicas e objetivos estratégicos.

#### ***PUBLIC POLICY AND STRATEGIC PLANNING: IT'S POSSIBLE MAKE THEM COMPATIBLE?***

#### ABSTRACT

In Brazil, normally, strategic planning was not developed to be applied in terms of public policies, and is perceived as a dilemma. This article aims to comprehend the links between public policies and strategic planning, at the same time obeying the laws and permitting a long term planning that can meet the governmental set goals. We will show here some public planning tools and other private

business tools that can be adapted to this universe. Surely, the amount of strategic planning tools used in public policies can improve the results and the accountability level.

#### KEYWORDS

Strategic planning, public policies and strategic goals.