

Gestão Estratégica no Setor Público

Roberta Clemente
ILP – 30/10/2007

Organização da Apresentação

▶ Introdução

- ▶ Estratégia
- ▶ Histórico da Intervenção estatal
- ▶ Crise do Estado
- ▶ Especificidades do caso brasileiro
- ▶ Reforma do Estado e novo modelo de gestão

▶ Gestão Estratégica

- ▶ Planejamento Estratégico
- ▶ Pressupostos
- ▶ Etapas
- ▶ Especificidades do setor público

▶ Exercício de elaboração de um plano estratégico para um Legislativo

▶ Discussão



Estratégia

- ▶ Conceito militar incorporado pelas empresas na década de 1950, com a análise SWOT (forças, fraquezas, ameaças e oportunidades)
- ▶ Nos anos 60 o planejamento estratégico é absorvido no meio empresarial como caminho a ser trilhado para que a organização sobreviva no longo prazo



Planejamento no Setor Público

- ▶ Após crise de 1929, com o Keynesianismo, o Estado deveria atuar de maneira a corrigir falhas de mercado.
- ▶ Déficit e crescimento do setor público seria benéfico para evitar a recessão.
- ▶ Planejamento do Setor Público com fins macroeconômicos
- ▶ Com o tempo, a expansão do Estado acabou tendo uma lógica própria, de acordo com a capacidade de mobilização política de cada órgão da Administração



Crise do Estado

- ▶ 1973 – Choque do Petróleo – dinheiro mais escasso, preços mais caros
- ▶ Dificuldade de financiar os déficits estatais mediante o aumento de impostos
- ▶ A imagem do Estado passou a ser: Grande demais, auto-referenciado demais, ineficiente demais, caro demais.
- ▶ 1979 – Reformas de redução do Estado: Margaret Thatcher (UK) e Reagan (US)



Menos Estado ou um novo Estado?

- ▶ O Estado impediria o desenvolvimento econômico, portanto, quanto menor o Estado, maior seria a riqueza para a sociedade
 - ▶ Em quase 50 anos a sociedade havia mudado, surgiram novas demandas sociais não contempladas pela ação do Estado e os recursos eram escassos
 - ▶ Mudança de paradigma: a eficácia não era mais suficiente, entram em campo a eficiência e a efetividade (impacto e resultados)
-



Enquanto isso no Brasil...

- ▶ Débâcle do modelo de Estado Nacional Desenvolvimentista, segundo o qual o Estado era o promotor do desenvolvimento econômico
- ▶ O Estado de Bem Estar social brasileiro era incompleto, tinha um caráter excludente, uma vez que fora forjado e ampliando, principalmente durante regimes de exclusão (Estado Novo e Regime Militar) que distribuía direitos sociais a grupos determinados que pudessem ameaçar a estabilidade política.
- ▶ Crise fiscal e de legitimidade do Regime Militar
- ▶ A luta pela democratização desnudou demandas e grupos sociais aos quais o modelo de Estado era incapaz de atender



Redemocratização

- ▶ Eleições estaduais em 1982
- ▶ Luta pela descentralização
- ▶ Promulgação da Constituição de 1988, em cujo texto são estabelecidos e discriminados direitos sociais e garante uma autonomia (política e financeira) sem precedentes para o nível municipal de governo
- ▶ Experiências de aproximação com a população
- ▶ Desenvolvimento de novas maneiras de provisão de serviços públicos para incluir novos públicos e serviços
- ▶ Disseminação do PES – Planejamento Estratégico Situacional, desenvolvido especificamente para o setor público por Carlos Matus (ex Ministro da Fazenda e Presidente do Banco Central do Chile)



Reforma do Estado no Brasil

- ▶ Tentativas de Reformas Anteriores (Hélio Beltrão, governo Sarney, governo Collor) esbarravam em forte oposição de grupos potencialmente prejudicados.
- ▶ Sucesso do Plano Real de Estabilização Monetária (1994) concedeu altíssima popularidade ao impulso reformista, apesar da tensão entre Reforma para o Ajuste Fiscal e a Reforma de Gestão.
- ▶ Discurso reinante: “O Estado deve se concentrar nas atividades que só ele pode fazer e conceder à iniciativa privada e Terceiro Setor atividades que eles podem fazer mais barato, mais de acordo com as necessidades dos cidadãos e mais rápido”.



Crise e novo papel do Estado

- ▶ A gestão pública obrigatoriamente deveria incluir novos atores, sob a coordenação do Estado, ao mesmo tempo em que as ações do Estado devem responder, e se antecipar às demandas de seus cidadãos. Além disso, estas ações devem se sujeitar ao controle social, o que significa prestar contas de não somente o quê é feito, mas como é feito, por quê e para quem.
- ▶ A gestão estratégica passa a ser uma necessidade para o setor público.



Papel dos Organismos Multilaterais

- ▶ A disseminação do ideário reformista pelo mundo se deve, em grande parte, à atuação de organismos multilaterais como ONU – PNUD, Banco Mundial, FMI e BID.
- ▶ Até meados dos anos 1990, seus ideólogos defendiam que se retirassem as amarras do Executivo para que pudesse ser mais ágil e adaptável às necessidades da sociedade em rápida transformação.
- ▶ No entanto, a partir da segunda metade da década de 1990, perceberam a necessidade de mecanismos de controle e avaliação para coibir a corrupção e antecipar erros na fase de elaboração de políticas, cujos custos de reversão são menores que durante a implementação.



Governança do Sistema de Gestão

- ▶ Aumento de preocupação com o fortalecimento institucional de instituições que participam da elaboração e avaliação de políticas públicas, como o Legislativo, principalmente nas leis do ciclo orçamentário e de estruturas de controle interno.
- ▶ BID US\$50 milhões – Interlegis (50% Bid, 50% Congresso)
- ▶ Criação da CGU – Controladoria Geral da União
- ▶ Reforma do Sistema de Planejamento e Orçamento em 1998, com vigência a partir do PPA 2000 -2003
- ▶ Disseminação do sistema Balanced Scorecard (Kaplan & Norton, 1990)



O que torna uma gestão estratégica?

- ▶ Elaboração de um Planejamento Estratégico
- ▶ Estabelecimento de metas e indicadores
- ▶ Avaliação e re-elaboração do plano estratégico
- ▶ Diagnóstico preciso de sua situação atual frente aos seus objetivos de longo prazo e quais os recursos disponíveis para atingi-los
- ▶ Mapeamento das facilidades e dificuldades que a entidade poderá encontrar para atingir seus objetivos
- ▶ Estabelecimento das medidas a serem implementadas e estabelecer prazos, responsáveis, indicadores e formas de avaliação



Etapas

- ▶ Para que se possa planejar o futuro de uma instituição, deve-se definir qual a sua missão, sua razão de existir. No caso de Legislativos, não existe muita margem para criatividade.
- ▶ Quais os objetivos de longo prazo? Como atingi-los?
- ▶ Recuperar planos anteriores
 - ▶ A menos que a organização tenha sido recém-criada, podem existir planos anteriores. É interessante resgatá-los, para verificar o que era pretendido, o que foi obtido, descartado ou simplesmente não atingido e por quê.
 - ▶ Dessa maneira, pode-se aprender com erros do passado e não repeti-los



Não existe receita pronta

- ▶ Cada instituição é um organismo diferente e os instrumentos de planejamento estratégico a serem utilizados devem ser adaptados à realidade e cultura institucional. Da mesma forma, os objetivos de longo prazo devem ser cuidadosamente discutidos e elaborados internamente. Caso contrário, os resultados do plano frustrarão todos os envolvidos.



Elementos a serem considerados

- ▶ O ambiente é mutável, incerto no longo prazo e complexo, uma vez que é composto por inúmeros atores que podem agir de maneiras diversas das antecipadas pelos elaboradores do planejamento.
- ▶ Cada ator entende um problema de maneira diferenciada. A realidade tem tantas maneiras de ser descrita quanto o número de pessoas que a descrevem. Deve-se identificar quais interpretações são relevantes.
- ▶ Devem ser cuidadosamente identificadas as técnicas, habilidades, conhecimentos e experiência dos membros da equipe que conduzirá o plano, assim como sua relevância para a governança da instituição



Especificidade do Setor Público slide 1/3

	Setor Privado	Setor Público
Objetivo Estratégico Geral	Competitividade	Efetividade da Missão Institucional
Objetivos Financeiros	Lucro, crescimento, conquista de mercado	Redução de custos, eficiência
Valores	Inovação, criatividade, reconhecimento, boa imagem	Accountability, eqüidade, integridade



Especificidade do Setor Público slide 2/3

Resultado desejado	Satisfação do consumidor	Satisfação do cidadão
Stakeholders	Acionistas, proprietários, mercado	Contribuintes, demais Poderes, servidores públicos, lobistas
Prioridades Orçamentárias definidas por:	Demanda dos consumidores	Lideranças, planejadores, parlamentares



Especificidade do Setor Público slide 3/3

Justificativa para o sucesso	Proteção de propriedade intelectual e de capital	Bem-Estar social Segurança Nacional
Fatores-chave de sucesso	Taxa de crescimento, rendimentos, participação no mercado, singularidade, avanço tecnológico	Práticas gerenciais melhores; Economia de escala; Regularidade; Tecnologia padronizada

Indicadores

- ▶ Um indicador é um instrumento operacional para monitoramento da realidade.
- ▶ São números que buscam traduzir um ou mais aspectos da realidade, representando conceitos abstratos, como o nível de desempenho de uma gestão, as condições de vida de uma população, etc.
- ▶ No caso da gestão estratégica, são instrumentos de monitoramento e avaliação da gestão
- ▶ Os critérios de avaliação são estabelecidos mediante decisões políticas que estabelecem as prioridades, os pesos de cada um dos objetivos e metas a serem perseguidos e medidos, por essa razão, não há como se supor neutralidade dos indicadores

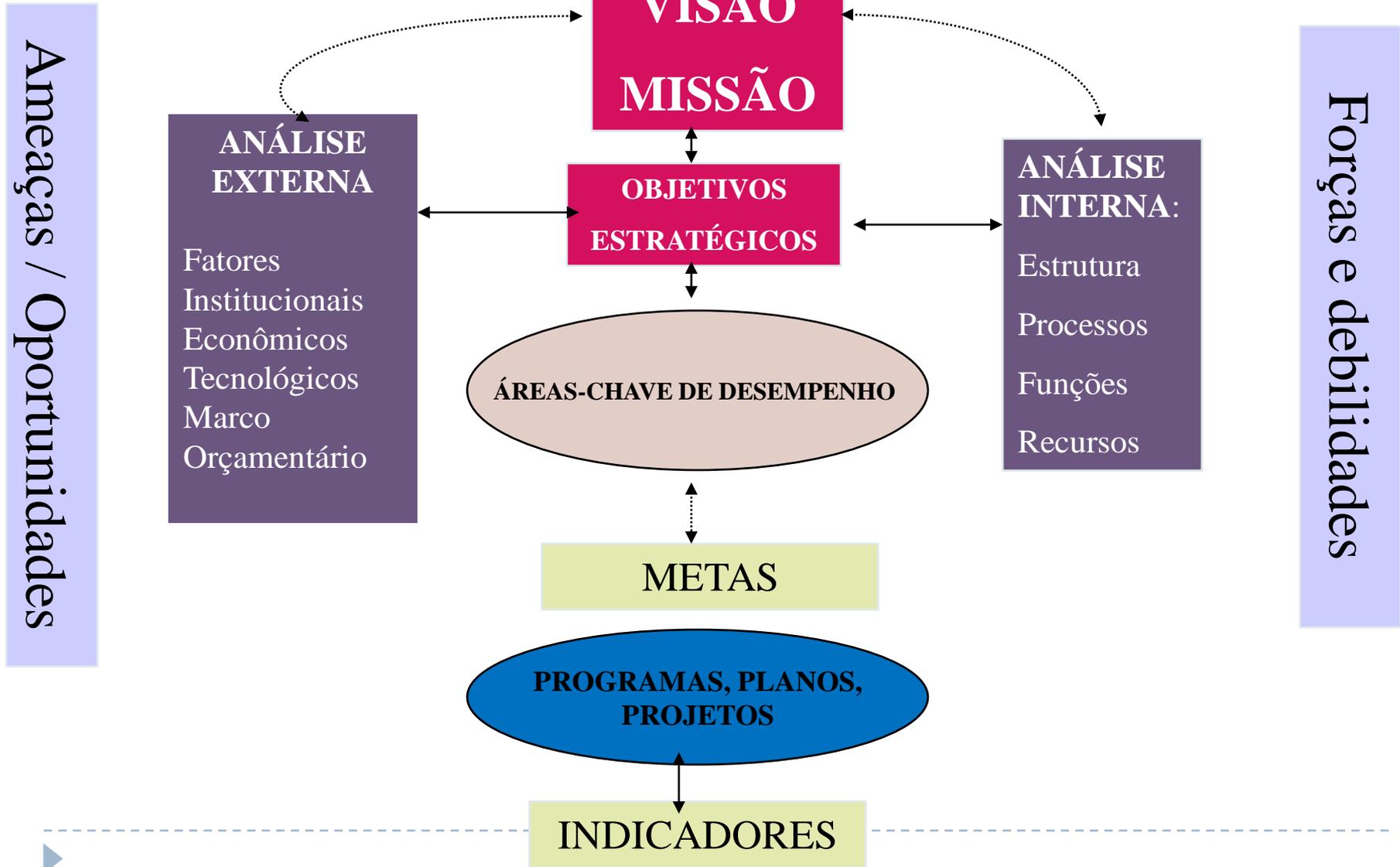


Características necessárias para a construção de indicadores

- ▶ Comparabilidade – Devem permitir a comparação temporal e espacial, entretanto, quanto mais generalizado for o indicador, menores serão as especificidades que este poderá captar da realidade estudada;
 - ▶ Disponibilidade da informação – As bases de dados devem ser acessíveis e confiáveis e oferecer séries históricas;
 - ▶ Quantificáveis – Traduzíveis em números, mas que possibilitem uma análise qualitativa do desempenho da gestão;
 - ▶ Simplicidade – Devem ser de fácil compreensão, apesar de tentar retratar realidades complexas
-



Esquema do Processo de Planejamento Estratégico



Planejamento Público e Orçamento

- ▶ O orçamento é um instrumento fundamental de governo, no qual os governantes elegem prioridades de políticas públicas, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade, direcionando-os para os diferentes grupos sociais, conforme seu peso e força política.
- ▶ Após a reforma do sistema de planejamento e orçamento em 1998, o PPA se tornaria um instrumento de gestão estratégica
- ▶ A reforma visava determinar que a ação governamental deveria ser orientada para resultados e vinculada a atividades e problemas a serem solucionados.
- ▶ O programa, uma categoria de natureza gerencial, é a unidade básica de organização do PPA, instrumento de acompanhamento e avaliação da ação de governo e módulo de sua integração com o orçamento.



PPA e Orçamento

- ▶ Cada esfera de governo deve definir, em seu Plano Plurianual, os programas, que devem ter como objetivo a solução de problemas específicos, com produtos finais necessários determinados, metas e custos quantificados, e sua execução deve ser acompanhada por indicadores especificados no Plano. Os programas são constituídos por ações, que podem ser desmembradas em projetos e atividades, correspondentes a um produto com uma meta a ser alcançada.
- ▶ O PPA atual, Lei N° 11.605, de 2003, estabelece as prioridades e metas de todo o Estado de São Paulo, a seguir, os programas referentes à Assembléia



PPA – ALESP (pg. 106)

PLANO PLURIANUAL 2004 2007

VALOR DO PROGRAMA NO PERÍODO R\$		15.350.000
	CORRENTES	CAPITAL
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS	12.350.000	3.000.000
DEMAIS RECURSOS		
TOTAL	12.350.000	3.000.000

GESTÃO PÚBLICA
MODERNIZAÇÃO DO LEGISLATIVO

PROGRAMA

PLANO DIRETOR DE INFORMÁTICA

OBJETIVO

UTILIZAR FERRAMENTAS DA INFORMÁTICA PARA LEVAR INFORMAÇÃO À SOCIEDADE, DE FORMA TRANSPARENTE E OBJETIVA.

JUSTIFICATIVA

NO PLANO DIRETOR DE INFORMÁTICA ESTÃO CONTIDOS OS PROJETOS ALINHADOS COM AS DIRETRIZES ESTABELECIDAS PELA DIREÇÃO DA CASA, QUE VISAM LEVAR INFORMAÇÃO À SOCIEDADE.

ÓRGÃO

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

ABRANGÊNCIA ESPACIAL

ESTADO

INDICADORES	INDICADOR MAIS RECENTE	INDICADOR AO FINAL DO PLANO
GRAU DE INTEGRAÇÃO COM MUNICÍPIOS-POLO	0	20
NÍVEL DE INFORMATIZAÇÃO DAS ATIVIDADES DA ALESP	42,5	75

PÚBLICO ALVO

POPULAÇÃO PAULISTA.

AÇÕES	META DO PERÍODO	PRODUTO
DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO	100 %	SISTEMAS DESENVOLVIDOS
INTEGRAÇÃO DO LEGISLATIVO	20	MUNICÍPIOS-POLO INTEGRADOS



PPA – ALESP (pg. 107)

PLANO PLURIANUAL 2004 2007

VALOR DO PROGRAMA NO PERÍODO R\$		1.121.239.496
	CORRENTES	CAPITAL
RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS	1.096.556.446	24.683.050
DEMAIS RECURSOS		
TOTAL	1.096.556.446	24.683.050

GESTÃO PÚBLICA

MODERNIZAÇÃO DO LEGISLATIVO

PROGRAMA

PROCESSO LEGISLATIVO

OBJETIVO

GARANTIR SUPORTE MATERIAL E TÉCNICO AO ADEQUADO DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS E SUA DIVULGAÇÃO.

JUSTIFICATIVA

O DESENVOLVIMENTO E DIVULGAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS NECESSITA DE SUPORTE PARA ATINGIR A CONSECUÇÃO DE SUA FINALIDADE JUNTO A SOCIEDADE.

ÓRGÃO

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

ABRANGÊNCIA ESPACIAL

ESTADO

INDICADORES

PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

INDICADOR MAIS RECENTE

25.000

INDICADOR AO FINAL DO PLANO

25.000

PÚBLICO ALVO

POPULAÇÃO PAULISTA.

AÇÕES	META DO PERÍODO	PRODUTO
AMPLIAÇÃO, ATUALIZAÇÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS E SISTEMAS INFORMATIZADOS	9.400	EQUIPAMENTOS, SOFTWARES, INFRAESTRUTURA DE REDE
CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PAULISTA	12	TEMAS LEGAIS CONSOLIDADOS
DIVULGAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS	35.040	HORAS TRANSMITIDAS
ESTUDOS E PESQUISAS PARA SUBSIDIAR ATIVIDADES POLÍTICAS	160	ESTUDOS REALIZADOS
FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO	1.292	SESSÕES LEGISLATIVAS
MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	452	NORMAS, PROCEDIMENTOS, INDICADORES DE DESEMPENHO IMPLANTADOS
PALÁCIO 9 DE JULHO - REFORMAS/INSTALAÇÕES	108	INSTALAÇÕES ADEQUADAS
QUALIDADE TOTAL	536	CERTIFICAÇÕES, NORMAS, PROCEDIMENTOS, EVENTOS, PROJETOS SOCIAIS

Proposta Orçamentária 2008 pg. 128

▶ **PROCESSO LEGISLATIVO**

▶ **PALÁCIO 9 DE JULHO - REFORMAS/INSTALAÇÕES**

▶ REALIZAÇÃO DE OBRAS DE REFORMAS E AMPLIAÇÃO DAS INSTALAÇÕES DO PALÁCIO 9 DE JULHO.

▶ **Produto: Obras E/Ou Reformas (unidade) 5**

▶ **CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO PAULISTA**

▶ PROMOÇÃO DE ESTUDOS E CONVÊNIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO TEMÁTICA DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL, EM CUMPRIMENTO DA LEI COMPLEMENTAR Nº 863, DE 1999.

▶ **Produto: Tema Legal Consolidado (unidade)**

▶ **ESTUDOS E PESQUISAS PARA SUBSIDIAR ATIVIDADES POLÍTICAS**

▶ REALIZAÇÃO DE ESTUDOS, CONVÊNIOS, PESQUISAS, INTERCÂMBIOS E DEBATES PARA O DESENVOLVIMENTO E APLICAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ESTADO; SEMINÁRIOS, CURSOS E EVENTOS SOBRE O PARLAMENTO; AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS OBTIDOS PELA APLICAÇÃO DO ÍNDICE PAULISTA DE RESPONSABILIDADE SOCIAL - IPRS, CRIADO PELA LEI Nº 10.765, DE 2001.

▶ **Produto: Estudos Realizados (unidade) 4**



Proposta Orçamentária 2008 pg. 128 cont

- ▶ **DIVULGAÇÃO DOS TRABALHOS LEGISLATIVOS**
- ▶ TRANSMISSÃO DAS ATIVIDADES LEGISLATIVAS, EXPANSÃO DOS CANAIS DE COMUNICAÇÃO E UTILIZAÇÃO DE VEÍCULOS EXTERNOS DE COMUNICAÇÃO.
- ▶ **Produto: Horas Transmitidas (unidade) 8.784**
- ▶ **FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO**
- ▶ DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES VOLTADAS À OPERACIONALIDADE DO PROCESSO LEGISLATIVO, COMO RECURSOS HUMANOS, MATERIAIS E TÉCNICOS.
- ▶ **Produto: Sessões Legislativas (unidade) 305**
- ▶ **QUALIDADE TOTAL**
- ▶ MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE GESTÃO DA QUALIDADE ISO 9000, AUDITÓRIAS, CONSULTÓRIAS, DIVULGAÇÕES, TREINAMENTOS, PALESTRAS, NOVOS PROJETOS E PLANEJAMENTO.
- ▶ **Produto: Auditorias Realizadas (unidade) 10**



Proposta Orçamentária 2008 pg. 129

▶ **DESENVOLVIMENTO DE RECURSOS HUMANOS**

- ▶ APRIMORAMENTO ADMINISTRATIVO MEDIANTE AÇÕES DE PLANEJAMENTO, CONTROLE, AVALIAÇÃO DE RESULTADOS, CURSOS, CONVÊNIOS E APERFEIÇOAMENTO PROFISSIONAL.

▶ **Produto: Horas/Aula (unidade) 8.300**

▶ **GESTÃO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMUNICAÇÃO**

▶ **INTEGRAÇÃO DO LEGISLATIVO**

- ▶ DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE PORTAL DO LEGISLATIVO, FORNECIMENTO DE LINKS, EQUIPAMENTOS, SUPORTE TÉCNICO, CONSULTORIA E TREINAMENTO.

▶ **Produto: Municípios Integrados (unidade)**

▶ **DESENVOLVIMENTO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO**

- ▶ APERFEIÇOAMENTO DOS SISTEMAS INFORMATIZADOS EXISTENTES E DESENVOLVIMENTO E IMPLANTAÇÃO DE NOVOS SISTEMAS.

▶ **Produto: Processos Informatizados (unidade) 36**

▶ **GERENCIAMENTO DE RECURSOS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

- ▶ MANUTENÇÃO DO PARQUE ATUAL DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO.

▶ **Produto: Estações De Trabalho Em Rede (unidade) 1.500**

Referências

- ▶ Armijo, M. Gestión Publica por Resultados y Presuepuesto
<http://www.eclac.org/ilpes/noticias/paginas/0/26120/M%20Armijo%20Planejamento%20Estrategico%20nos%20Orgaos%20Publicos%20.ppt>
- ▶ Matus, C. O Método PES: roteiro de análise teórica. São Paulo: FUNDAP, 1997
- ▶ The Balanced Scorecard Institute
site: <http://www.balancedscorecard.org/>

