



# **MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS: UMA TENTATIVA DE IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ**

**ROSANA PEREIRA FERNANDES**



## MODELO DE GESTÃO POR RESULTADOS: UMA TENTATIVA DE IMPLANTAÇÃO NO ESTADO DO PARÁ

Rosana Pereira Fernandes

### RESUMO

Em 2011, o Estado do Pará iniciou processo de gestão por resultados, em paralelo à elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. Ao longo daquele exercício, foi elaborado o Mapa Estratégico do estado e, em 2012, foram firmados Acordos de Resultados com alguns órgãos do Poder Executivo, e ainda, construído o Modelo de Monitoramento e Avaliação das metas estipuladas nos Acordos. Entretanto, a despeito dessas ações, a gestão por resultados não se consolidou de fato na esfera estadual. O artigo discute as possíveis variáveis que impediram a consolidação desse modelo e, ainda, apresenta a implantação, ainda incipiente, pela Secretaria de Estado de Planejamento (SEPOF), de oficinas de monitoramento e avaliação de programas e ações do PPA, como forma de estimular a cultura de monitoramento e avaliação entre as unidades de planejamento dos órgãos estaduais, com o intuito de avançar para a implantação da gestão por resultados.

**Palavras-chave:** Estratégia. Planejamento. Planejamento Estratégico.

## 1 INTRODUÇÃO

A simples menção da palavra estratégia remete a uma situação de conflito e à busca por um caminho que conduza à pacificação ou ao alcance do objetivo desejado. Derivada da palavra grega *strategos*, que significa general, na Grécia Antiga significava tudo o que general faz, vinculando-se à questão militar.

Há várias concepções para a palavra estratégia. Para Porter (1999) é o fator que acelera o crescimento das organizações; Mintzberg (2001) a apresenta como plano, pretexto, padrão, posição e perspectiva. Mas é com French (2009) que se compartilha a crítica à exuberância e sofisticação das escolas de pensamento estratégico que apresentam terminologias com nuances ligeiramente diferentes umas das outras, dificultando não apenas a compreensão dos gestores públicos quanto ao tema, como também a aplicabilidade dos modelos e teorias. Entretanto, a mera construção da estratégia não é garantia de vencer a guerra, nem qualquer jogo. A sua aplicabilidade precisa ser detalhadamente estudada e planejada para ser eficaz. Neste sentido, a escolha da estratégia passa pelo planejamento de sua execução.

Entende-se como planejamento a definição de um futuro desejado e dos meios para alcançá-lo (Ackoff,1982). Na literatura atual há muitas teorias de planejamento, modelos de formulação de estratégias e técnicas que propõem facilitar a elaboração do planejamento e sua execução, com alcance das metas e objetivos definidos. Apesar da tecnicidade do planejamento instrumental enquanto saber científico, a ação de colocar em prática a estratégia previamente definida é crucial para o sucesso do planejamento. Desse modo, planejamento e estratégia são elementos mutuamente dependentes.

O planejamento estratégico, oriundo da busca das empresas privadas por melhores decisões nos mercados econômicos, foi aos poucos incorporado pelas organizações públicas na perspectiva de adoção de mecanismos que facilitem a efetividade da prestação de bens e serviços públicos e a ampliação da cidadania. Nesse sentido, o planejamento estratégico prepara o tomador de decisão para agir no momento inevitável da escolha e para interpretar o ambiente em que a organização está inserida (Kaplan; Beinhocker,2003), mas os perfis dos tomadores de decisão

público e privado são distintos; assim como os ambientes são diferenciados; e ainda, são distintos os parâmetros que orientam as escolhas, bem como as operações e seus elementos.

Desse modo, os modelos e técnicas de planejamento estratégico utilizados no setor privado não podem ser automaticamente transportados para a administração pública sem uma “customização” ou criação de modelos e teorias específicos para esse ambiente. Exemplar é o caso do Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus, elaborado a partir do ponto de observação do governo e direcionado para aplicação no ambiente da administração pública.

Entretanto, a despeito da vinculação entre planejamento e estratégia, os gestores públicos, em geral, os tratam de forma dissociada. O planejamento é visto como atividade enfadonha, com baixa operacionalidade e praticidade, uma norma a ser cumprida; enquanto que a estratégia, quando existe, é a execução no mundo real, a adrenalina do jogo político, em geral desvinculada do planejamento.

Sob essa perspectiva, a formulação da estratégia não é um fim em si mesmo, mas sim o meio para ganhar o jogo, no caso o jogo técnico e político do qual participa a administração pública. Para implantação do planejamento estratégico, o primeiro passo é dado pela liderança do governo, e paralelamente pelos gestores das organizações públicas, como forma de integrar o planejamento à estrutura e à cultura da organização. Embora ambos (estrutura/cultura) sejam variáveis rígidas, de difícil transformação, entende-se que a comunicação entre os sistemas organizacionais é o elo mais frágil e ao mesmo tempo propulsor das mudanças que podem advir com o planejamento estratégico.

Este artigo divide-se três partes: esta breve introdução ao tema, seguida da descrição histórica do sistema de planejamento público no Estado do Pará e do processo de implantação do planejamento estratégico e da gestão por resultados no executivo paraense. E conclui-se com a apresentação dos principais resultados e reflexões sobre alguns fatores que influenciaram esse processo de implantação.

## 2. O PROCESSO DE IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO POR RESULTADOS E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO ESTADO DO PARÁ

A formalização do planejamento no executivo paraense iniciou-se na década de 1960 por meio da criação do Conselho de Política de Desenvolvimento Econômico do Pará (CONDEPA), com função deliberativa e com o objetivo de formular diretrizes da política de desenvolvimento, fiscalizar o emprego de recursos financeiros, avaliar os resultados e realizar as possíveis correções; e da criação do Instituto do Desenvolvimento Econômico-Social do Pará (IDESP), na forma de autarquia, responsável pelo planejamento estadual e pela produção de pesquisas e dados estatísticos naturais e socioeconômicos<sup>1</sup> (BURLAMAQUI; BENDAHAN, 2004; PARÁ, 197-; 2008).

Na década seguinte, a Lei nº. 4.583/1975 criou o Sistema Estadual de Planejamento (SEP), formado pelo Órgão Central de Planejamento, a Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN), criada no bojo desta mesma Lei e gestada no interior do IDESP<sup>2</sup>; pelas Assessorias Setoriais de Planejamento (ASP), instituídas nas secretarias de estado e subordinadas tecnicamente ao SEP, com a missão de articular os órgãos seccionais ao Órgão Central de Planejamento; e pelos órgãos seccionais, compostos pelas unidades da administração indireta que realizavam atividades e objetivos do SEP.

A missão definida para o SEP consistia em estabelecer as diretrizes e objetivos governamentais; normas de planejamento/orçamento; modernização administrativa; desenvolvimento regional e urbano; articulação com os municípios; elaboração de pesquisas e informações sociais, econômicas e de recursos naturais; e desenvolvimento de políticas de investimentos e endividamento. Os instrumentos básicos de atuação do SEP eram o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND); o Plano de Desenvolvimento Estadual (PDE), de médio e longo prazo, que estabelecia as diretrizes do governo do estado para um período de 10 anos

---

<sup>1</sup> Criados pela Lei nº. 2.887/1961 e Lei nº. 3.649/1966, respectivamente.

<sup>2</sup> Ainda nessa década, a Lei nº. 4.780/1978 realizou reforma administrativa na qual a SEPLAN passou a integrar o Sistema de Atividade-Meio do Governo, ficando responsável pela organização, programação, coordenação e controle das atividades desenvolvidas pela administração (PARÁ, 2008).

(1979-1989); o Plano Anual de Trabalho (PAT), que detalhava as disposições contidas no PDE; o Orçamento Programa Anual (OPA), que apresentava a programação de gastos do governo por setores; e o Orçamento Plurianual de Investimento (OPI), previsto na então constituição federal.

É importante ressaltar que a partir de 1977, pela primeira vez, embora persista o viés orçamentário, o planejamento foi pensado de forma sistêmica, no sentido de construir um processo de planejamento integrado das ações do Estado (PARÁ, 2008). Contudo, no documento de criação do SEP (PARÁ, 197-) transparece o pensamento dominante acerca do planejamento: instrumento exclusivamente técnico, orientador do processo de tomada de decisão (política), capaz de compatibilizar e viabilizar os objetivos e instrumentos do Estado e municípios.

O interessante é que, apesar do viés orçamentário, o planejamento não foi pensado, pelo menos teoricamente, no formato *top down*, pois a metodologia adotada para operacionalização do Planejamento Global Integrado (PGI), em 1977, adotou a discussão das demandas com a sociedade e a integração das programações e instrumentos entre estado e municípios para fins de elaboração do Orçamento-Programa Anual do Estado e dos Municípios; do Plano Anual de Trabalho do Estado e dos Municípios; e do Plano de Aplicação dos Fundos Federais.

A metodologia consistia no deslocamento de equipes compostas por dois técnicos da Seplan para discutir em reuniões com os municípios (naquele momento 82), as demandas da sociedade e a inclusão, ou não, no Orçamento Estadual. Participavam dessas reuniões as comunidades em geral e representantes locais do Executivo e Legislativo. Segundo Burlamaqui e Bendahan (2004, p.27), as demandas eram pouco atendidas devido à limitação decorrente da vinculação de receitas; e, com a municipalização de serviços públicos, nem sempre da forma adequada, essas demandas retornavam ao Poder Executivo via emendas parlamentares.

Ao final dessa década de 1970, o I Plano de Diretrizes e Estratégias (PDE), marco no planejamento estadual por incluir os sistemas sociais (saúde, educação, etc.) no processo de discussão das ações governamentais, apresentou

as diretrizes e estratégias para romper com o modelo de desenvolvimento implantado até então, embora tenha permanecido vinculado aos I e II planos nacionais de desenvolvimento (FERNANDES, 2012).

Em 1988, a Constituição Federal apresentou um novo modelo de planejamento, orçamento e gestão apoiado nos três instrumentos que integram as atividades de alocação de recursos e produção de bens e serviços: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e Lei do Orçamento Anual (LOA). No ano seguinte, a constituição paraense adotou as orientações federais e estabeleceu esses instrumentos no âmbito do planejamento do Estado e municípios, mas não mencionou o Sistema Estadual de Planejamento (SEP) que, embora fragilizado, continuou a existir.

No início da década de 1990, quando a função planejadora do Estado foi questionada diante da crise fiscal do Estado brasileiro, da ineficácia da prestação dos serviços públicos, da elaboração e operacionalização de planos macroeconômicos mal sucedidos e do movimento mundial de Reforma do Estado, vários estados brasileiros aderiram ao movimento de auto-organização do sistema político, dentre os quais o Pará.

As mudanças adotadas pelo governo estadual de cunho institucional, com a adoção de práticas organizativas e processuais coerentes com o novo modelo de gestão, visavam à superação da situação financeira e administrativa do sistema político administrativo, com destaque para o Programa Estadual de Desestatização, o Programa de Modernização Administrativa, a redução de gastos com pessoal e a proposta de inserção do Planejamento Estratégico Institucional (PES), que culminaram, ao final de 1998 e início de 1999, com o processo de reorganização da macroestrutura do executivo paraense.

No período 1995-1999, o governo estadual tentou implantar o Planejamento Estratégico Institucional (PES), de Carlos Matus, nas ações governamentais, com o treinamento e capacitação de servidores públicos estaduais, de média e alta hierarquia, no Chile e no Pará. Entretanto, essa tentativa não logrou êxito em parte pelo baixo envolvimento da alta hierarquia na metodologia proposta, envolvimento este imprescindível para o sucesso dessa abordagem; e ainda, pela resistência, por parte dos servidores públicos, em inserir a variável política na abordagem técnica (FERNANDES, 2012).

Ao longo do movimento de reforma do Estado, o sistema político administrativo paraense implementou a privatização de serviços públicos, como os de energia; extinguiu órgãos públicos, a exemplo do Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Pará (IDESP), até então componente do SEP, e criou novas organizações, como as secretarias especiais - que dentre suas funções, destaca-se a de “implantar e coordenar o Sistema de Acompanhamento e Avaliação de Desempenho relativo à prestação de serviços públicos” (cf. inciso VII, art. 4º. da Lei nº. 6.272/1999) - e o Colegiado de Gestão Estratégica<sup>3</sup>, com o intuito de promover a integração das políticas públicas com a agregação das organizações por afinidades de atribuições, enquanto mecanismo de ampliação da eficiência e eficácia do sistema político administrativo, mas sem correspondente ajuste nas demais organizações e no próprio SEP. Nos anos seguintes, ocorreram várias transformações organizacionais na então Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral do Estado do Pará (SEPLAN).

O Colegiado de Gestão Estratégica, instância superior de articulação e integração das ações de políticas públicas, era composto pelos secretários especiais e presidido pelo governador com as atribuições de: “estabelecer diretrizes e deliberar sobre políticas públicas, programas e ações estratégicas”; e “avaliar o desempenho das ações decorrentes da execução dos programas e ações estratégicos” (cf. incisos I e III do art. 2º. da Lei nº. 6.212/1999). Todavia, não houve regularidade no processo decisório colegiado.

Além do Colegiado Estratégico, o Modelo criou, também, os Comitês de Gestão Setorial, integrados pelos titulares das secretarias executivas e demais órgãos vinculados e coordenados pelo respectivo secretário especial, com as funções de definir prioridades para as ações setoriais, integrando e monitorando a execução de planos, programas, projetos e ações estratégicas, com base em

---

<sup>3</sup> A reorganização ocorreu por meio da Lei nº. 6.178, de 30 de dezembro de 1998, e da Lei nº. 6.212, de 28 de abril de 1999. É importante mencionar que o arranjo institucional das secretarias especiais foi gestado, inicialmente, nos Grupos de Integração para o Desenvolvimento (GID), ao final do primeiro governo Almir Gabriel (1995-1998), e orientaram a criação das secretarias especiais (1999-2007; 2011-2014) com a atribuição de articular, coordenar e integrar as intervenções do sistema político administrativo em suas respectivas áreas (Produção, Infraestrutura, Proteção Social, Promoção Social, Defesa Social, Gestão e Governo). Destaca-se que nesse período foi criada a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Estratégico (SEDE), extinta com o surgimento das secretarias especiais.

indicadores de desempenho; e articular as decisões e recomendações do Colegiado de Gestão Estratégica (cf. art. 6º. da Lei nº. 6.212/1999). Esses Comitês, em sua maioria, não foram constituídos, à exceção do Comitê de Gestão centrado no controle de gastos públicos.

As secretarias estaduais assumiram a função de secretarias executivas e, juntamente, com as demais organizações do poder executivo, perderam a função de articulação e coordenação das políticas setoriais, inclusive a SEPLAN.

Dentre os resultados obtidos pela nova macroestrutura, apontados pelo governo paraense, destacam-se a modernização da estrutura administrativa e a reestruturação de 32 órgãos, com alinhamento e integração das organizações; concepção e implantação de Programa de Modernização com as políticas de Tecnologia de Informação (TIC), Logísticas e Gestão de Pessoas; implantação do Novo Modelo de Gestão Gerencial com redução, controle e acompanhamento dos gastos por áreas e implantação do Programa de Qualidade na Gestão Pública (PQG/PA); elevação do nível de capacitação dos servidores visando à eficiência e eficácia nos programas em execução; e implantação da Reforma Previdenciária.

Em paralelo à reorganização administrativa, o executivo paraense adotou, a partir de 1999, o modelo de planejamento gerencial do governo federal baseado na Gestão por Resultados, importado da administração privada, e passou a investir na criação de instrumentos informatizados de controle da ação pública e em treinamentos e capacitações dos servidores públicos estaduais. Este modelo pretendia integrar e articular os esforços de todos os agentes públicos no cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo estadual, focalizando os processos de acompanhamento e avaliação dos planos, promovendo agilidade e transparência no processo decisório, com base em dados, informações e análises técnicas consistentes.

Esse Modelo repercutiu de forma significativa sobre as funções de formulação, monitoramento e avaliação do planejamento estadual, com destaque para a articulação do processo de elaboração dos orçamentos públicos com os planos plurianuais, de modo a vincular o gasto público ao programa e à ação (projeto/ atividade); identificação de problemas para formulação de programas (programa como unidade de gestão); construção de parcerias entre as esferas de

governo e entre as áreas pública e privada; adoção de gerentes para coordenar os programas (nomeados pelo executivo); mensuração anual dos resultados via indicadores de desempenho (avaliação); e a articulação dos eixos nacionais de integração com os programas e projetos de desenvolvimento do Estado do Pará.

Para Bresser-Pereira (2002), a Gestão por Resultados de cunho gerencial foi bem aceita entre as unidades técnicas de gestão e planejamento do setor governamental e foi implantada, com variações e adaptações, em vários estados, tornando-se uma referência para a administração pública brasileira.

A partir de 2007, o governo estadual que assumiu promoveu nova reforma administrativa com a implantação de um modelo de gestão, com a finalidade de estabelecer novos mecanismos de controle e aplicação dos recursos públicos e garantir a efetivação das políticas públicas.

Inicialmente, foi criada a Junta de Coordenação Orçamentária e Financeira do Governo<sup>4</sup> com o objetivo de otimizar a aplicação dos recursos públicos, competindo a “[...] coordenação e controle (gestão) da elaboração e execução do orçamento e planejamento participativo e das finanças de todos os órgãos e entidades da Administração Pública, em conformidade com as diretrizes e estratégias de Governo” (cf. art. 2º.).

Essa instância deliberativa era formada pela (os): Governadora (presidente); Chefe da Casa Civil da Governadoria; e secretários de estado (SEGOV, SEPOF, SEFA, SEIR e outras secretarias quando necessário). A Junta estava vinculada operacionalmente à SEPOF, a quem competia controlar as normas e decisões expedidas e coordenar a integração entre os participantes. À SEFA cabia prestar todas as informações necessárias e executar as determinações da Junta.

Nesse novo modelo as secretarias especiais foram extintas e substituídas pelas Câmaras de Políticas Setoriais, órgãos consultivos e propositivos, com destaque para a função de “[...] exame, proposição e encaminhamento ao Chefe do Poder Executivo, de políticas públicas e ações estratégicas de execução das políticas setoriais dos órgãos e entidades do Poder Executivo” (Art. 6º. da Lei nº. 7.021, 2007).

---

<sup>4</sup> Conforme Decreto Estadual nº. 095, de 29 de março de 2007.

As Câmaras Setoriais <sup>5</sup> integravam a estrutura organizacional da Secretaria de Estado de Governo, a que competia coordenar as políticas públicas apoiada nas deliberações dessas câmaras, articulando as várias instâncias da administração pública.

Esse novo Modelo (2007-2010) pretendia reestruturar o sistema estadual de planejamento com a implantação da rede de planejamento, composta pelos 72 órgãos e entidades do poder executivo, que desse suporte técnico e metodológico ao planejamento e contribuísse para o aperfeiçoamento dos processos de formulação, execução, monitoramento e avaliação do planejamento governamental - inclusive no que se refere aos indicadores de resultados para medição da gestão dos instrumentos de planejamento (PPA, LOA e LDO).

A gestão ocorria em três níveis hierárquicos, com retaguarda de três Comitês decisórios: Comitê Político de Governo (estratégico), Comitê Superior de Ações Estratégicas (tático) e Comitê Operacional (operacional); e as estratégias adotadas foram a elaboração dos Planejamentos Estratégicos Institucionais (PEI) das organizações do Poder Executivo; fortalecimento das 72 unidades de planejamento das organizações, com a reestruturação e implantação do Núcleo de Planejamento Estratégico (NUPs) que correspondiam às antigas assessorias de planejamento (ASPs); e a implantação do Planejamento Territorial Participativo, enquanto metodologia, descentralizada e participativa, que visava contemplar todo o ciclo do planejamento. Além disso, 14 órgãos assumiram as coordenações das áreas setoriais.

No que se refere ao PEI, o objetivo era promover o planejamento estratégico das organizações do executivo paraense, unificando esforços táticos e operacionais em busca da eficiência e eficácia dos programas e ações de governo, a partir de uma visão sistêmica, participativa, integrada e descentralizada.

---

<sup>5</sup>Criadas pela Lei nº. 7.021, de 24 de julho de 2007, as Câmaras Setoriais tinham agregação similar às secretarias especiais: Gestão; Desenvolvimento sociocultural; Desenvolvimento socioeconômico; Defesa Social; Infraestrutura e Transporte; e Políticas Setoriais. A antiga Secretaria Especial de Governo converteu-se na Secretaria de Estado de Governo, e foi criada a Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos (SEPE), por meio da Lei nº. 7.018, também de 24 de julho de 2007.

Quanto à implantação dos Núcleos de Planejamento (NUPs), a proposta era que os NUPS tivessem uma estrutura interna capaz de estabelecer a integração entre as organizações públicas por meio de uma metodologia uniforme, pela qual seriam otimizados esforços para garantir eficiência, eficácia e maior abrangência dos indicadores de efetividade dos programas e ações do governo paraense.

A nova mudança de governo, em 2007<sup>6</sup>, estabeleceu o retorno ao modelo de organização administrativa anterior, com a criação de cinco Secretarias Especiais de Gestão, Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção, Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável, Promoção Social e Proteção e Desenvolvimento Social, e ainda, a manutenção da Secretaria de Estado de Segurança Pública como secretaria executiva, mas com hierarquia de secretaria especial, enquanto gestora do Sistema de Segurança Pública, atuando efetivamente como sistema interligado.

## **2.1 A implantação recente do Planejamento Estratégico**

Em 2010, o governo estadual assinou contrato com o Movimento Brasil Competitivo (MBC), instituição sem fins lucrativos, para implantar o planejamento estratégico nas organizações do executivo paraense, com a perspectiva de ampliar a eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais. Mas o processo de planejamento iniciou, efetivamente, em 2011, quando o governo paraense firmou Termo de Cooperação Técnica com o MBC, com vistas à execução do Programa de Modernização da Gestão Pública do Estado do Pará, tendo como referência outras unidades da federação brasileira, a exemplo o Estado de Minas Gerais com o Choque de Gestão de primeira e de segunda geração.

O MBC, por sua vez, contratou a empresa Symnetics, com trabalhos realizados no Rio Grande do Sul e em outras regiões, para implantar o planejamento estratégico no Estado do Pará, apoiado na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), ferramenta que auxilia as organizações a alinhar a estratégia às suas ações operacionais.

---

<sup>6</sup> Cf. Lei nº. 7.543, de 20 de julho de 2011.

O processo implantação do planejamento estratégico no executivo paraense dividiu-se em duas fases: a construção do Mapa Estratégico do Governo do Estado do Pará, finalizada em agosto de 2011; e a tentativa de implantação da gestão estratégica, com a elaboração de Acordos de Resultados com 21 órgãos do Poder Executivo, na segunda metade de 2011 e ao longo do exercício de 2012.

O processo de construção do Mapa Estratégico ocorreu em paralelo ao processo de elaboração do PPA, ambos iniciados no primeiro trimestre de 2011. Participaram da primeira Oficina de Trabalho para elaboração do Mapa Estratégico representantes da SEPOF, SEAD, SEFA, SEGUP e secretarias especiais, com coordenação da Symnetics, e as discussões tiveram como ponto de partida as diretrizes do PPA 2012-2015 (elaboradas pela assessoria técnica da SEPOF com base no programa de governo) que foram consolidadas em cinco diretrizes estratégicas: Promover a Produção Sustentável, Promover a Inclusão Social, Agregar Valor à Produção através do Conhecimento, Fortalecer a Gestão e a Governança com Transparência e Promover Articulação Político-Institucional. Para cada diretriz estratégica foram construídos objetivos estratégicos e, ao final da Oficina, foi definido o macro-objetivo do governo de “reduzir a pobreza e a desigualdade social por meio do desenvolvimento sustentável”. Esses elementos compuseram a primeira versão do Mapa Estratégico do Estado do Pará.

A metodologia adotada para definição do Mapa Estratégico consistiu, inicialmente, na aplicação de entrevistas pela equipe técnica da Symnetics, sempre com a presença de um membro integrante do Comitê Estadual do Programa de Modernização, representante do governo estadual, junto aos secretários especiais e gestores de 21 organizações públicas estaduais. Ressalta-se que essas organizações foram selecionadas como uma amostra do universo estadual de 66 órgãos estaduais, entre secretarias, empresas, fundações, etc.

No momento da entrevista, a Symnetics apresentava a metodologia do BSC, com o objetivo de uniformizar o entendimento conceitual do Mapa Estratégico, e a versão preliminar do Mapa Estratégico do Governo do Estado do Pará, base da entrevista. A partir da versão preliminar do Mapa e da visão do dirigente sobre as

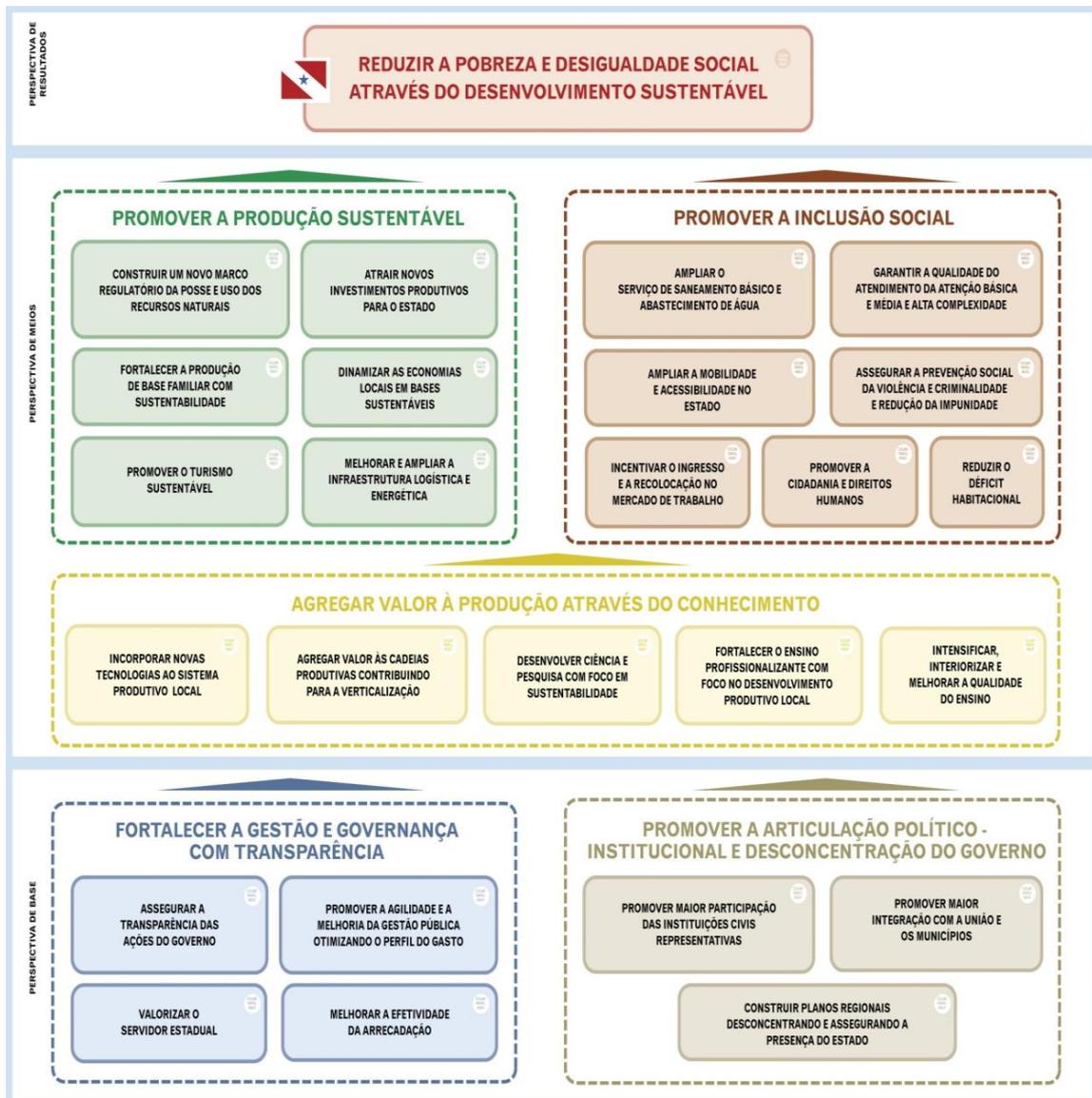
atribuições do órgão sob sua gestão, o gestor público analisava as diretrizes, os objetivos e o macro-objetivo do governo e apresentava sugestões para alteração do Mapa Estratégico, na perspectiva de entender e validar o impacto da ação de seu órgão na consecução dos objetivos estratégicos de governo.

Desse modo, ao longo do primeiro semestre de 2011, o Mapa Estratégico foi sendo alterado e validado pelos gestores públicos, resultando na definição de 25 objetivos estratégicos. Após a finalização das entrevistas, a versão final do Mapa Estratégico (Figura 1) foi validada em reunião com o governador e os líderes do Projeto (secretários e dirigentes de órgãos).

A partir do Mapa Estratégico, foram realizadas oficinas com representantes das organizações para definição de indicadores (inclusive fórmulas de apuração) e metas para o período 2012-2014, visando alinhar as organizações aos respectivos objetivos estratégicos. Essas oficinas resultaram na formulação dos “Paineis de Contribuição” de cada órgão, consolidando-se as metas propostas por secretaria especial, para fins de monitoramento e avaliação.

Ressalta-se que os indicadores e metas formulados para fins de planejamento estratégico nem sempre coincidiam com os indicadores formulados no âmbito dos programas do PPA 2012-2015, não apenas pelo caráter diferenciado dos indicadores (processo/resultado), mas, também, pelo fato de que, embora o processo inicial de implantação do planejamento estratégico tenha partido das diretrizes do PPA, sua operacionalização ocorreu de forma apartada do processo de elaboração do Plano. A tentativa de alinhamento entre os dois processos (PPA e planejamento estratégico) efetivou-se a partir de setembro de 2011, após o encaminhamento do PPA à Assembleia Legislativa do Estado do Pará (ALEPA), em Oficina de Trabalho da qual participaram representantes de todos os órgãos. Nesta Oficina foram definidas três ações estratégicas por programa, que seriam priorizadas ao longo da execução orçamentária de 2012.

Figura 1 - Mapa Estratégico do Governo do Pará, 2011



Fonte: [www.sepof.pa.gov.br/gestaoporresultados](http://www.sepof.pa.gov.br/gestaoporresultados)  
Acesso em 22.09.2014.

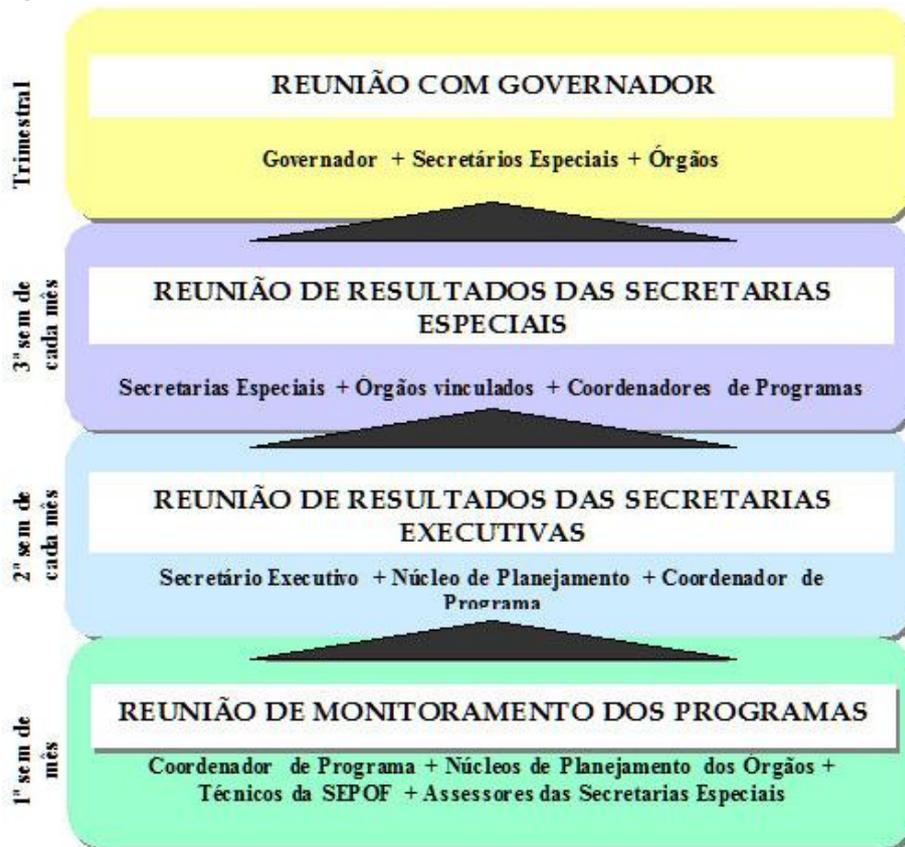
Na seqüência, a equipe SEPOF/Symnetics procedeu ao alinhamento dos programas do PPA às diretrizes e objetivos estratégicos do Mapa, considerando as ações estratégicas previamente definidas e, ainda, a Agenda Mínima de Governo, resultando na definição de 25 programas estratégicos do total de 63 existentes no PPA 2012-2013<sup>7</sup>. A estratégia proposta para esses programas era provê-los de

<sup>7</sup> Com a Revisão do PPA para os exercícios 2014-2015, houve a unificação e exclusão de programas, resultando no total de 50 programas.

recursos orçamentários e financeiros suficientes para garantir a execução dos mesmos, ficando imunes a contingenciamentos futuros, uma vez que foram considerados programas propulsores dos objetivos estratégicos que conduzem ao macro-objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade social. Entretanto, ressalta-se que o alinhamento foi realizado após elaboração do Plano, e quando o orçamento 2012 encontrava-se em fase de finalização.

Cumprida a primeira etapa, no final de 2011, o governo estadual iniciou a implantação da gestão estratégica, tendo como principal foco transformar as expectativas de resultados em ações concretas. O Governador assinou “Acordos de Resultados” com 66 órgãos e entidades estaduais e coube às equipes técnicas da SEPOF, secretarias especiais e núcleos de planejamento dos órgãos setoriais o efetivo acompanhamento da execução física das metas estabelecidas, com a medição do desempenho de cada indicador, programa de governo (iniciativas) e objetivo estratégico, garantindo o monitoramento das ações contratadas. Para tanto, a empresa construiu o fluxo das reuniões (Figura 4) dos diferentes níveis de acompanhamento, apoiado no sistema tecnológico ESM, fornecido pela própria empresa.

Figura 4 – Fluxo das Reuniões



Fonte: <[www.sepof.pa.gov.br/gestaoporresultados](http://www.sepof.pa.gov.br/gestaoporresultados)>

O Modelo de Gestão Estratégica previa a operacionalizado por meio de reuniões que permitissem o monitoramento, avaliação e adequação da gestão ao planejamento estratégico. As Reuniões de Monitoramento dos programas eram realizadas na primeira semana de cada mês, com a participação de cada coordenador de Programa, do núcleo de planejamento dos órgãos, dos técnicos da SEPOF e assessores da secretaria especial, que avaliavam o alcance dos resultados propostos para o Programa no âmbito do Fórum Resolutivo.

Na semana seguinte eram realizadas as Reuniões de Resultados das secretarias executivas com participação dos dirigentes dos órgãos, do coordenador de programa e do núcleo de planejamento, com o objetivo de monitor as metas do Painel de Contribuição específico de cada órgão do governo e avaliar o desempenho das ações prioritárias sob sua competência.

As Reuniões de Resultados com as secretarias especiais eram realizadas na terceira semana de cada mês, com a participação do Secretário Especial e dos dirigentes dos órgãos vinculadas e do coordenador de Programa. Nessas reuniões verificava-se o cumprimento do Acordo de Resultados (metas, programas e ações prioritárias), e eram avaliadas as prioridades para discussão com o Governador, assim como eram gerados subsídios para a tomada de decisão na correção de desvios, visando ao alcance dos resultados pactuados.

A Reunião com o Governador era realizada a cada três meses, com participação dos secretários especiais, inclusive o Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social, podendo ser convidados alguns dirigentes de órgãos. Nessa reunião, o objetivo era avaliar a execução das atividades em relação ao planejado, e deliberar ações corretivas e preventivas, com o intuito de garantir a geração dos resultados previstos para a população.

O relatório elaborado para essas reuniões era encaminhado ao secretário especial e continha o status das ações e metas, por órgão e secretaria especial; a análise do desvio (tipo, impacto e descrição da meta); e recomendação para correção do desvio e demanda, quando necessário. A intenção era antever problemas e propor ajustes imediatos para garantir não apenas o cumprimento das metas acordadas, mas, principalmente, a “governabilidade” diante da pressão social, reduzindo impactos políticos negativos.

### **3 PRINCIPAIS RESULTADOS**

Em 2012, o Modelo de Governança (Gestão Estratégica), apoiado nos Acordos de Resultados, realizou as reuniões de Monitoramento (1ª semana) e de Resultados com as secretarias especiais (2ª e 3ª semanas). Mas, a partir do segundo mês, a ausência de datas disponíveis nas agendas dos secretários especiais retirou o caráter estratégico das reuniões, uma vez que apenas os assessores das secretarias especiais participavam das reuniões com os órgãos vinculados.

Aos poucos, os gestores das organizações passaram a mandar representantes para essas reuniões, esvaziando totalmente o caráter estratégico de monitoramento das ações governamentais.

No início de 2013, o contrato entre a empresa e o governo estadual foi desfeito, inclusive com a retirada do sistema ESM de monitoramento das ações governamentais, o que inviabilizou a realização de reuniões nos moldes propostos, uma vez que eram apoiadas nesse sistema tecnológico. A reunião trimestral com o governador efetivamente não ocorreu, nos moldes da metodologia utilizada.

Contudo, das seis secretarias especiais:

- a) a secretaria especial A, que necessita diariamente da formulação de estratégias para suas ações, avançou na formulação do planejamento estratégico de sua área e contratou empresa específica com essa finalidade, embora o processo de formulação tenha ocorrido de forma apartada do núcleo de planejamento de seus órgãos vinculados. Recentemente, realizou os ajustes necessários para promover a articulação entre o escritório de planejamento estratégico e o núcleo de planejamento da secretaria especial. Semanalmente realiza reuniões com a participação do secretário especial e dos gestores dos órgãos vinculados para discutir suas ações, embora não utilize, em sua completude, o modelo de governança proposto;
- b) a secretaria especial B avançou no processo de formulação do planejamento estratégico do seu principal órgão vinculado, mas não da área, e esse órgão, a despeito de sua relevância para a política de inclusão social, não possui núcleo de planejamento com equipe técnica adequada e articulada com o escritório de projetos para realização de suas funções. Essa secretaria contratou operação de crédito para implantar o plano estratégico, ainda que de médio prazo, e apresenta-se sob forte pressão social;
- c) a secretaria especial C contratou empresa para iniciar a formulação de seu planejamento estratégico, concentrou-se na elaboração de fluxos de suas principais ações e na gestão de processos, mas dada a complexidade de suas ações e a diversidade das instituições que agrega, apresentou resultados pouco expressivos e encontra-se sob forte pressão social;

- d) a secretaria especial D não contratou empresa para elaborar seu planejamento estratégico, mas avançou no processo de implantação do modelo de Gestão e Governança estratégica, e realizou regularmente reuniões coordenadas pelo secretário especial, com a presença dos gestores dos órgãos vinculados e dos assessores das secretarias especiais, bem como da equipe da SEPOF, para monitorar e avaliar o desempenho de suas ações; e
- e) as secretarias especiais E e F são as que menos avançaram na tanto na formulação do planejamento estratégico de suas áreas quanto na implantação do modelo de governança e gestão.

Com relação ao processo de formulação planejamento estratégico para o Estado do Pará, a interrupção do contrato com a empresa inviabilizou a sua efetiva formulação, e algumas áreas setoriais formularam planejamentos estratégicos setoriais, mas sem a articulação entre eles.

Dentre as reflexões relativas à implantação do Modelo de Gestão por Resultados e ao planejamento estratégico, destaca-se que a implantação do Modelo de Gestão por Resultados e do planejamento estratégico por ter ocorrido de forma descolada da formulação do PPA 2012-2015 dificultou a compreensão e a operacionalização das atividades pelas organizações, enquanto instrumento de gestão pública e de mensuração dos resultados acordados.

Conclui-se com a assertiva de que a assimetria de implantação do modelo de governança, a despeito da interrupção do contrato de consultoria, demonstra que as secretarias especiais que mais avançaram possuem gestores que são líderes em suas áreas de atuação, comprometidos com os resultados das ações governamentais, capazes de viabilizar o planejamento estratégico com a integração de outros sistemas organizacionais, muitas vezes modificando ou sendo modificado por tais sistemas.

A presença de uma liderança que acredita na implantação do planejamento estratégico como ferramenta útil para a ação governamental é primordial para desenvolvimento da área, e favorece a implantação, ainda que não em sua totalidade, do modelo de governança. Assim como a cultura organizacional direcionada aos resultados, ou à execução que conduz a esses resultados, alinhada

à implantação do planejamento estratégico, tende a influenciar a eficiência e a eficácia das políticas públicas. E ainda, a troca de experiências e o compartilhamento de informações no âmbito da área especial influenciaram o monitoramento da execução, o que significa dizer que o sistema comunicativo atua também como mola propulsora da implantação do planejamento estratégico da área.

Por meio dos dados coletados pode-se observar que o planejamento estratégico precisa estar integrado à estrutura da organização (cultura e comunicação) para não se tornar estritamente dependente do tipo de liderança do gestor público.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio H. **Reforma do estado e o contexto federativo**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

ACKOFF, R. L. **Planejamento Empresarial**. Rio de Janeiro: LTC – Livros técnicos e Científicos Editora S.A., 1982.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.180**. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 2001.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do estado. **Revista de Administração**, 1995. Lisboa: INA, v. 34, n.4, jul,

BURLAMAQUI, Chênia T.; BENDAHAN, Lilian T. Modelo de Planejamento por Programa: A experiência do processo de implantação na administração pública estadual do Pará: PPA 2000-2003. **Caderno Paraense de Gestão Pública**, 2004.

CAIUBY, Rogério. **Gestão Estratégica para Resultados**: a busca pela maior efetividade na utilização dos Recursos Públicos. São Paulo: Exterior Editora, 2011.

CONDURU, Andréia; FERNANDES, Rosana. **Avaliação do plano plurianual**: o caso do PPA 2004-2007 do Governo do Estado do Pará. Belém: ENABER, 2009.  
DRUCKER, P. Prefácio. In: HESSELBEIN, F.; GOLDSMITH, M.; BECKHARD, R. **O líder do futuro**. Prefácio Peter Drucker Foundation. São Paulo: Futura, 2006.

FRENCH, S. Critiquing the language of strategic management. **Journal of Management Development**, v. 28 n. 1, p.6-16, 2009.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. O departamento de gestão estratégica. **Harvard Business Review**, v. 83, n. 10, p. 48-56, out. 2005.

\_\_\_\_\_.; BEINHOCKERE, E. D. Os heróis do Planejamento Estratégico. **HSM Management**, n. 40, ano 7, p. 40-45, set./out., 2003.

KICH, Juliane Ines Di Francesco; PEREIRA, Maurício Fernandes. **A influência da liderança, cultura, estrutura e comunicação organizacional no processo de implantação do planejamento estratégico**. Cad. EBAPE.BR, v. 9, nº 4, artigo 6, Rio de Janeiro, Dez. 2011

MATUS, Carlos. **Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi**. São Paulo: FUNDAP, 1996a.

\_\_\_\_\_. **Adeus Senhor Presidente: governantes e governados**. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

MINTZBERG, Henry. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

\_\_\_\_\_.; LAMPEL, J.; AHLSTRAND, B. **Safári de Estratégia**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

\_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_.; \_\_\_\_\_. Todas as partes do elefante. In: JULIO, C. A.; SALIBI NETO, J. (Org.). **Estratégia e Planejamento**. São Paulo: publifolha/ Coletânea HSM Management, p. 09-20, 2002.

\_\_\_\_\_. A criação artesanal da estratégia. In: MONTGOMERY, C. A.; PORTER, M. E. **Estratégia: a busca da vantagem competitiva**. Rio de Janeiro: Campus, p. 419-437, 1998.

PORTER, M. E. O que é estratégia? In: PORTER, M. E. **Competição = on** competion: estratégias competitivas essenciais. Rio de Janeiro: Campus, p. 46-82, 1999.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia**. São Paulo: Thomson, 2002.

<[www.sepof.pa.gov.br](http://www.sepof.pa.gov.br)> Acesso no período de 01 a 15 de novembro de 2013.



---

**AUTORIA**

**Rosana Pereira Fernandes** – Servidora Pública da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças do Estado do Pará (SEPOF). Doutora em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido – NAEA/UFPa.

Endereço eletrônico: [rosaferr@uol.com.br](mailto:rosaferr@uol.com.br)