



I Congresso Nacional de Gestão Pública para Resultados

O PLANEJAMENTO NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: A TRANSIÇÃO DO MODELO BUROCRÁTICO PARA O GERENCIAL.

Nathalia Cardoso Laquini ¹

Larissa Montenegro ²

Resumo

O Governo do estado do Rio de Janeiro está em processo de implementação de uma nova gestão pública, pautada pela governança, eficiência e mais focada nos resultados das políticas públicas. Percebe-se que o fim da atuação estatal só tem sucesso depois de seguir a sequência de atos administrativos bem encadeados, com aspectos formais bem relacionados com os materiais, conhecimento de seus próprios institutos, principais forças e principais fragilidades. O Plano Plurianual (PPA) é a peça orientadora do planejamento estadual, responsável por traçar os programas, diretrizes e as metas a serem percorridas no médio prazo e é nesse contexto que a oportunidade de mapear processos, criar redes e aperfeiçoar instrumentos institucionais se sucedeu.

O antigo modelo adotado foi visto como insuficiente para abarcar a complexidade que o planejamento fluminense demanda. Assim, a Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança tomou a iniciativa de aperfeiçoar a metodologia de elaboração do PPA,

1. Assistente na Superintendência de Planejamento da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança do estado do Rio de Janeiro, nclaquini@casacivil.rj.gov.br;

2. Coordenadora na Superintendência de Planejamento da Secretaria de Estado da Casa Civil e Governança do estado do Rio de Janeiro, lfmontenegro@casacivil.rj.gov.br.

com direcionamento objetividade e efetividade do planejamento. No instrumento antigo, as diretrizes de governo eram divididas em programas, ações e produtos não articulados. O esforço para integrar os esforços das Secretarias transformou a estrutura em multissetorial, ou seja, colaborativa e com maior governabilidade.

Além dos próprios instrumentos institucionais de planejamento, também foi levado em conta a principal força motriz de qualquer organização: as pessoas. A elaboração do PPA, bem como seus posteriores processos de revisões e monitoramento, depende do trabalho dos pontos focais de planejamento, equipes em cada órgão e entidade do Estado. Dessa forma, na busca pelo fortalecimento do planejamento, é imprescindível capacitar os envolvidos e fomentar a mudança de cultura.

Palavras-chave: Plano plurianual; Gestão para Resultados; planejamento institucional; gestão de redes.

Introdução

A administração pública deve planejar e gerenciar os recursos públicos disponíveis de maneira estratégica e de acordo com as necessidades da sociedade, buscando eficiência, eficácia e efetividade nos serviços públicos ofertados. É preciso haver o aperfeiçoamento contínuo da capacidade estatal de compreender as demandas da sociedade e de respondê-las corretamente no processo de construção, execução e revisão das ações públicas.

O planejamento é a chave que permite o alcance de melhores índices de desempenho no setor público. O Plano Plurianual (PPA), instrumento de planejamento de médio prazo previsto na Constituição Federal de 1988, coloca-se como o principal método de planejamento da administração pública. Sua previsão legal faz com que todos os órgãos públicos sejam obrigados a, a cada quatro anos, planejar suas ações para o quadriênio seguinte. Dessa forma, é necessário valorizar esta ferramenta de planejamento público, sem deixar que o PPA se torne uma peça vazia e sem efetividade, onde a sua elaboração é feita apenas para atender os dispositivos legais.

A análise do ciclo do PPA 2016-2019 do estado do Rio de Janeiro evidenciou que não há uma cultura de planejamento consolidada. Sua programação pulverizada, com baixo percentual de execução e que não explicitava quais objetivos estratégicos

estavam sendo perseguidos, demonstrou o caráter burocrático dado ao instrumento. Dessa forma, o contexto de elaboração do PPA 2020-2023 foi visto como uma oportunidade para revisão dos processos de trabalho e de sua metodologia, no intuito de fortalecer não apenas o PPA em si, mas sobretudo a capacidade estatal de planejar.

Objetivo

A experiência relatada neste texto teve por objetivo superar o modelo burocrático do PPA e explorar seu potencial enquanto ferramenta gerencial, fomentando a gestão baseada em evidências e a gestão para resultados. Para tanto, buscou-se aprimorar a metodologia e os processos de trabalho do planejamento, de modo que as iniciativas que o integram fossem compatíveis com a realidade financeira, técnica e política do estado, além de utilizar indicadores para monitorar o alcance dos resultados.

Metodologia

O ciclo de reestruturação do PPA foi feito em três etapas: 1) diagnóstico do problema; 2) redesenho dos processos; 3) implementação dos novos processos; 4) avaliação. A seguir, serão descritas as duas primeiras fases, e as seguintes serão discutidas na próxima seção.

1) Diagnóstico

O trabalho de reestruturação do modelo de planejamento do estado do Rio de Janeiro iniciou com a elaboração de um diagnóstico, que se deu em dois aspectos: a) análise qualitativa do PPA 2016-2019 e b) realização de pesquisas sobre processos de elaboração do instrumento e sobre o perfil da Rede de Planejamento. Com base nos resultados dessa investigação, foi possível construir um diagnóstico sobre o tipo de conhecimento que os servidores dominavam e quais deveriam ser complementados; sobre a percepção dos técnicos em relação aos processos de planejamento; e sobre a qualidade da comunicação e do relacionamento entre o órgão central de planejamento e os órgãos setoriais.

a) Análise qualitativa do PPA 2016-2019

Ao analisar o PPA 2016-2019 do ponto de vista qualitativo, percebemos que a programação era construída sob a ótica institucional e sem que houvesse uma coordenação por parte do órgão central de planejamento. Dessa forma, cada órgão propunha as suas próprias iniciativas em uma estrutura que não levava em consideração possíveis interseções com outros órgãos. Desse modo, havia muitos programas com objetivos similares. Essa fragmentação das políticas públicas evidenciava a falta de integração e diálogo entre os órgãos e dificultava a utilização do documento do PPA para obter uma visão estratégica das ações do governo e aferição dos resultados alcançados. Além disso, foi identificado que 43% das ações que integraram o PPA deste período não tiveram execução orçamentária, demonstrando uma grande lacuna entre o planejamento realizado e sua real viabilidade de execução. Tais dados apontam para a fragilidade do PPA em ser um efetivo instrumento de planejamento.

b) Pesquisa de Avaliação PPA 2016-2019

A fim de avaliar o PPA 2016-2019 quanto à metodologia e aos processos de trabalho adotados e mapear o que poderia ser aprimorado para o ciclo seguinte, a Superintendência de Planejamento realizou uma pesquisa junto às equipes setoriais de planejamento. As perguntas tinham o objetivo de entender o perfil dos responsáveis pelo PPA nos órgãos setoriais, o nível de articulação interno dessas unidades, o conhecimento específico sobre a temática e a maturidade para dar início a inovações no processo. Dentre os resultados obtidos, um dos aspectos que mais se destacou foi a percepção sobre a utilidade gerencial do PPA para aquela unidade: 44% dos respondentes afirmaram que o PPA tem potencial para ser um efetivo instrumento de planejamento e monitoramento das ações de governo, mas que a forma como ele era feito o tornavam uma peça meramente burocrática.

2) Redesenho dos processos

A partir dos problemas identificados na análise qualitativa do PPA e da Pesquisa de Avaliação PPA 2016-2019, a Superintendência de Planejamento da Casa Civil (Suplan) elaborou um *workshop* interno para definir o horizonte de atuação do setor e detalhar as iniciativas conjuntas de suas coordenadorias até o início de 2020. Esse evento deu início ao seu cronograma anual de trabalho e o planejamento do

redesenho dos principais processos que gerenciam. Por meio de metodologias ágeis e ferramentas de gestão de projetos, as principais atividades prioritárias da equipe foram discutidas e fixou-se um marco semanal de reuniões internas para que a produtividade fosse acompanhada.

a) Programas multissetoriais e indicadores de resultado

O sucesso da implementação das mudanças metodológicas necessárias para tornar o PPA gerencial dependia, em primeiro lugar, do envolvimento dos gestores do nível estratégico. Era essencial convencê-los de que a gestão integrada dos órgãos, evitando a sobreposição de iniciativas e articulando esforços voltados à solução dos complexos problemas sociais, constitui o caminho para alcançar maior efetividade nas ações de governo. Da mesma forma, também era preciso conseguir patrocínio da alta gerência para o fomento à gestão por resultados, através da construção de indicadores que permitirão auferir o alcance dos resultados das iniciativas realizadas, representadas pelos programas e ações do PPA.

A capacitação dos servidores designados para atuar nos processos foi o segundo pilar dessa reestruturação. Foram feitas três capacitações presenciais: metodologia de elaboração do PPA, gestão por indicadores e operação do Sistema de Inteligência em Planejamento e Gestão. Adicionalmente, foram feitos manuais para que os técnicos pudessem tirar dúvidas e aprofundar o conhecimento.

Na metodologia da programação multissetorial, a estrutura de programas foi inicialmente proposta pelo órgão central, tomando por base a análise das atribuições e do histórico das atividades das Secretarias e visando especialmente elevar a sinergia entre os órgãos. A partir dessa relação, as Secretarias e entidades vinculadas foram convidadas a contribuir na definição do problema e objetivo dos programas, bem como propor um novo caso fosse necessário.

O processo de elaboração de indicadores de resultado de programas e ações para o PPA 2020-2023 teve a diretriz baseada em um gerenciamento por evidências. Com essa iniciativa, o estado do Rio de Janeiro introduziu uma notória novidade em relação aos ciclos de planejamento anteriores.

b) Reuniões setoriais devolutivas

Dado o fim do processo de elaboração do PPA 20-23, verificamos o quanto é importante compartilhar com os *stakeholders* o desfecho do trabalho, bem como entender a visão que tiveram de todas essas etapas, com foco na melhoria contínua.

Para tanto, a equipe de planejamento da Casa Civil visitou as áreas responsáveis pelo PPA. Nesses encontros era possível fazer uma análise crítica do formato final da programação, bem como entender as possibilidades de articulação com outros órgãos que participam daquela execução. Uma pesquisa foi feita ao final para coletar impressões e elaborar um plano de trabalho de aperfeiçoamento do processo e lições aprendidas.

As reuniões serviram para aproximar o órgão central de planejamento e os órgãos setoriais, possibilitando que a Casa Civil fizesse uma escuta ativa dos seus principais colaboradores e que conseguisse entender melhor as principais deficiências de cada órgão. A partir dessa experiência, ficou claro que a Casa Civil precisava se aproximar mais do setorial e ser mais protagonista no seu papel de apoio às equipes de planejamento setoriais. Estabeleceu-se, então, levar esse tipo de reunião para os níveis finalísticos, com capacitação e sensibilização dos conceitos e importâncias que um planejamento bem articulado pode impactar nas áreas. É uma forma de fortalecer a gestão interna setorial e, por consequência, o PPA, tendo em vista que as informações sobre as ações planejadas e executadas são fornecidas pelas áreas finalísticas.

c) Construção da Rede de Planejamento (REDEPLAN)

A REDEPLAN foi a estratégia adotada para firmar a interlocução entre o órgão central de planejamento do Governo, atualmente a SECCG, e os órgãos setoriais, que são as Secretarias de Estado e os órgãos a elas vinculados. Teve sua instituição formal por meio do Decreto 46.882, de 19/12/19, que a disciplinou as atribuições do órgão central e dos servidores designados a desempenhar funções de planejamento nos órgãos ou entidades do Poder Executivo do estado do Rio de Janeiro. Segundo o Decreto, cabe ao órgão central:

- Difundir normas, diretrizes e orientações do órgão central de Planejamento;
- Capacitar seus integrantes;
- Apoiar as equipes setoriais de planejamento em seus processos internos;

- Proporcionar um espaço de compartilhamento com foco na temática de planejamento, difusão de boas práticas e inovação dos processos de trabalho.

Além do sentido institucional trazido, há o esforço continuado para desenvolver os servidores públicos que são a própria força motriz da rede. O foco é fomentar que os imbuídos da função pública estabeleçam a articulação de rede interna, que é formada também pelas áreas finalísticas do órgão, responsáveis pelas iniciativas da pasta, e pelo nível estratégico, que deve eleger as prioridades e validar a programação. Desse modo, as atribuições dos membros são: coordenação do PPA junto às áreas finalísticas do órgão; identificação das prioridades do órgão e validação do rebatimento das prioridades no PPA junto ao nível estratégico; seleção e monitoramento de indicadores de resultado das ações previstas no PPA; articulação com equipes de planejamento de outros órgãos participantes do mesmo programa governamental.

Finalizada a inauguração protocolar da Rede, percebeu-se importante realizar um momento presencial para dar o real significado do que era almejado. Desse modo, o primeiro encontro presencial foi promovido pela Casa Civil, em fevereiro de 2020, com a presença de 185 pessoas. Na concepção desse encontro, a premissa era que os órgãos setoriais deveriam ser os principais protagonistas do evento, de forma que se sentissem reconhecidos, valorizados e detentores do *savoir-faire*. Assim, o grande foco foi na divulgação das boas práticas setoriais sobre multissetorialidade, articulação das redes internas e construção de indicadores.

Depois do painel setorial, houve apresentação, pela Casa Civil, das propostas de trabalho para o exercício de 2020. Houve também o lançamento da plataforma online da Rede de Planejamento, um espaço que servirá como repositório de materiais e informações sobre capacitações e demais atividades da Rede. Por fim, foi feita uma demonstração da nova ferramenta de visualização de dados em *dashboard*, que será lançada em breve. A seguir, daremos mais detalhes do painel de visualização.

d) Ferramentas de tecnologia e a gestão do PPA

O processo de elaboração, revisão e monitoramento do PPA gera um grande volume de importantes informações. Todavia, o grande volume de dados, externalizados em

relatórios extensos ou em planilhas pesadas, impedia sua utilização para fins gerenciais.

As modernas ferramentas tecnológicas, por outro lado, possibilitam o acesso a informações mais claras e concisas. Em meio à busca por inovação, membros da Suplan fizeram capacitações na área de dados e tecnologia e um cientista de dados foi contratado. A maior atenção foi para o uso de ferramentas de *Business Intelligence* como forma de criar *dashboards* relevantes e linguagem R.

Um dashboard é a apresentação visual das informações mais importantes e necessárias para alcançar objetivos estabelecidos, consolidadas e ajustadas em uma única tela para que a informação possa ser monitorada de forma ágil. Assim, diante do objetivo de tornar o PPA um instrumento gerencial, um grupo de trabalho foi então criado para modelar um painel de visualização para o PPA, que se encontra em fase final de construção. Assim, por meio desses dados agrupados e disponíveis, espera-se que o monitoramento do PPA seja aperfeiçoado e que tais informações sejam utilizadas para melhoria dos processos e auxílio no processo decisório.

Resultados e Discussão

A reestruturação do modelo de PPA do estado fluminense foi um resultado muito positivo para os anos 2020 a 2023. A estrutura de programação mais concisa teve finalidade de tornar o monitoramento dos resultados dos programas mais exequível, o que se dará por meio dos indicadores:

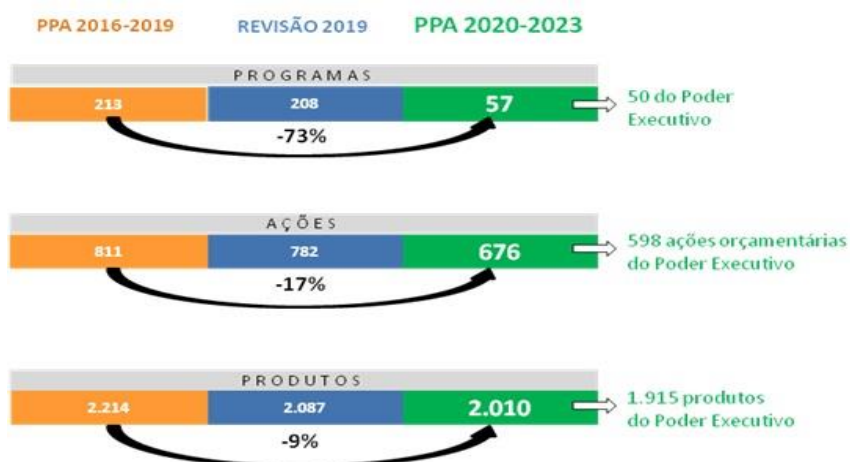


Figura 01 – infográfico de reestruturação do PPA 2020-2023 do Estado do Rio de Janeiro

Conforme a imagem apresentada, a programação teve redução de 73% neste PPA, passando de 213 para 57. A racionalização da programação foi o pilar para trazer o instrumento para os objetivos previstos. Foi essencial para o processo de formação da rede e garantir o melhor gerenciamento da peça. Cabe destacar, ainda, que em pesquisa feita junto aos órgãos setoriais após a elaboração do PPA 2020-2023, 46% dos respondentes responderam que os programas multissetoriais certamente mostram possibilidades e abrem portas para atuação conjunta dos órgãos em prol da melhoria da eficiência governamental.

Ainda nesse entendimento, a inauguração dos indicadores de resultados foi um marco importante. Eles serão instrumento de decisão, monitoramento e avaliação de programas e ações governamentais durante toda a vigência do PPA. A maior parte das ações presente no PPA pôde ser contemplada, das 599 Ações Orçamentárias do Poder Executivo, foram validados 648 indicadores para 516 Ações. O próximo passo será aperfeiçoar o processo de elaboração com capacitações e investimentos no corpo técnico.

A institucionalização da Rede de Planejamento, por meio do Decreto 46.882, de 19/12/19, com posterior lançamento da plataforma online e o encontro presencial foi o compilado de fortalecimento da REDEPLAN. O resultado de trazer mais sinergia, interlocução da Casa Civil e setoriais, órgãos mais engajados e sensibilizados sobre a temática do PPA foi imediato, principalmente com a facilidade de troca pelo meio digital (plataforma online).

Para além dos ganhos já alcançados, há resultados em processos de trabalho para serem alcançados. O monitoramento do PPA exige foco em aperfeiçoar a qualidade das informações mensuradas pelos indicadores. Também se espera que as ferramentas de *Business Intelligence* incorporadas à rotina de trabalho tragam resultados em curto, médio e longo prazo para serem publicados e compartilhados com a população fluminense.

Conclusão/Considerações

A reestruturação do planejamento do Rio de Janeiro demonstrou que o aperfeiçoamento dos processos da administração pública pode ser feito de maneira incremental, porém eficaz. O processo de fazer diagnósticos internos, entender o

contexto vivido, mapear como alcançar soluções factíveis e envolver os *stakeholders* na implementação foi a resposta para o sucesso.

Os desafios para mudar processos organizacionais são complexos, pois demandam mudança de cultura, fluxos de trabalho, apresentação de novas rotinas e, por vezes, pensar fora do padrão. Desse modo, percebe-se que é essencial envolver as pessoas na construção, o que inclui tanto o corpo técnico quanto estratégico. O órgão central pode e deve sugerir novas estruturas, mas a colaboração setorial é imprescindível para que seja de fato implementado e incorporado no sistema. O trabalho feito até aqui já foi de grande valia, mas só continuará tendo se as redes se mantiverem envolvidas, fortalecidas e dispostas a trabalhar em prol da excelência do planejamento fluminense, por isso as formas de comunicação, capacitação e engajamento serão sempre ponto importante a governança desse sistema de alcance de resultados.

Referências

CEPERJ. **Boletim de Conjuntura Econômica do Estado do Rio de Janeiro**, 2013 - 2018. Disponível em:

<<http://www.ceperj.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=66>>. Acesso em: 10 fev 2020.

PRADO, M. **Modelos de Administração Pública e o *Rent Seeking***, 2016. Disponível em:<<https://ambitojuridico.com.br> >. Acesso em: 10 fev 2020.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 46.882 de 19 DE DEZEMBRO de 2019. Cria, sem aumento de despesa, a **Rede de Planejamento do poder executivo do Estado do Rio de Janeiro - REDEPLAN**, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 2019.

RIO DE JANEIRO. Projeto de Lei nº1.364/2019. Institui o **Plano Plurianual do Estado do Rio de Janeiro – PPA** para o período de 2020-2023. Diário Oficial do Estado: 27 jan 2020.

SECRETARIA DE ESTADO DA CASA CIVIL E GOVERNANÇA DO RIO DE JANEIRO. **Manual de Elaboração do PPA 2020-2023**, 2019. Disponível em: <<https://www.rededeplanejamento.com.br/>>. Acesso em: 12 fev 2020.