



Macroplan®
Prospectiva, Estratégia & Gestão

A Implantação e Gestão da Estratégia de Governo

Claudio Porto e José Paulo Silveira

Macroplan – Prospectiva, Estratégia e Gestão

Março de 2006

Não há grande mistério em formular uma estratégia.

O verdadeiro desafio é fazê-la acontecer.

Igor Ansoff

Introdução: o Desafio da Implantação

1

No nosso país, a elaboração de um Plano Estratégico tem sido cada vez mais freqüente no primeiro ano de governos estaduais e municipais. Esta é, sem dúvida, uma boa notícia que reflete a crescente preocupação dos governantes de imprimir maior racionalidade e eficácia às suas administrações, com a definição de objetivos e o alinhamento de sua equipe dirigente em torno de iniciativas prioritárias.

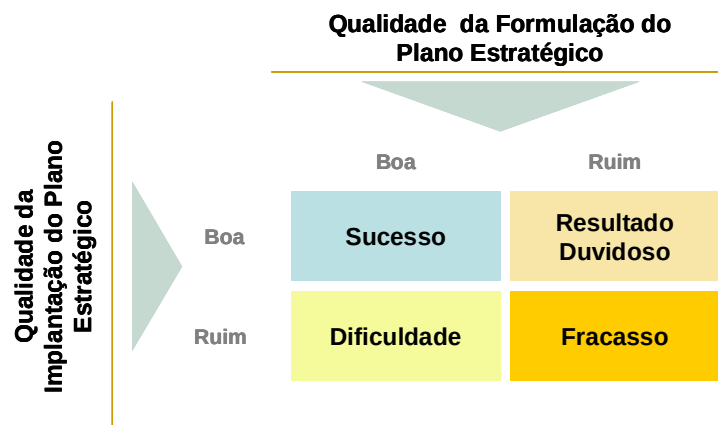
Também se observa que, no processo de planejamento estratégico, freqüentemente se constrói um clima de entusiasmo e comprometimento da equipe, especialmente quando a participação é estimulada e as contribuições dos diversos atores envolvidos são levadas em conta de algum modo.

Não é raro que este processo culmine com o lançamento público do Plano Estratégico (ou qualquer denominação equivalente – plano de prioridades, agenda prioritária, programa de metas estratégicas, etc), num clima festivo e de muito otimismo.

Infelizmente, este cenário começa a mudar logo no “dia seguinte” quando o governante e sua equipe executiva voltam a conviver com as pressões do dia-a-dia (que pulverizam as atenções e esforços) e a inércia burocrática. Com pouco tempo o entusiasmo se dissipa e, a menos que sejam tomadas medidas concretas para resolver os conflitos entre as necessidades inerentes à agenda de prioridades estratégicas (definidas no planejamento estratégico) e a rotina operacional do governo, inevitavelmente se estará diante de mais um caso no qual o planejamento estratégico não funcionou.

Na verdade, a experiência concreta evidencia claramente que, para ser efetiva, não é suficiente que a estratégia do governo tenha sido bem formulada. É essencial, também, cuidar da sua implementação e implantação com a mesma atenção e intensidade ainda maior.

A figura abaixo explora quatro combinações relativas ao binômio formulação x implantação, incluindo quatro situações possíveis: sucesso, resultado duvidoso, dificuldade (transtornos) e fracasso.



Sucesso é o resultado mais provável quando uma equipe de governo formula um bom Plano Estratégico e o implanta adequadamente. Neste caso, tudo o que deveria ser feito para assegurar o sucesso do Plano é efetivamente realizado. Fatores externos podem eventualmente frustrar o Plano, mas o mais provável é que o êxito seja alcançado.

A segunda célula - *Resultado duvidoso* - evidencia o caso em que um Plano Estratégico deficiente (mal formulado) é bem implementado e implantado. Aqui, dois resultados finais são plausíveis: de um lado, uma boa execução pode corrigir as falhas de formulação ou, alternativamente, evidenciar essas deficiências em tempo hábil, permitindo que elas sejam corrigidas. Por outro lado, a execução eficiente e rápida de um Plano Estratégico equivocado pode acelerar os erros, fracassos e prejuízos. Deste modo, é impossível prever o resultado dessa combinação: pode ser bom ou ruim, como num jogo de azar.

A terceira célula caracteriza uma situação de *dificuldade*, na qual um bom Plano Estratégico é mal implementado e implantado. Neste caso, como os gerentes e técnicos envolvidos estão mais acostumados a lidar com a formulação do que com a implantação, a causa real do problema - deficiências na implantação - dificilmente é identificada e diagnosticada. O mais comum, aqui, é partir logo para a revisão e reformulação das estratégias, produzindo-se, provavelmente um novo plano mais pobre que o anterior, cuja implementação e implantação continua sem produzir resultados planejados.

O *fracasso* é a quarta possibilidade. Um Plano Estratégico deficiente é implantado deficientemente. Nesses casos, há uma grande dificuldade de acertar. Se o Plano é mantido e sua implantação perseguida de várias maneiras alternativas, em tentativas sucessivas, ele produzirá fracassos e prejuízos. Por outro lado, se o Plano é reformulado, mas a implantação é mantida como antes (portanto, com fortes deficiências), as perdas e fracassos continuarão existindo. Trata-se, portanto, de uma situação que inevitavelmente conduzirá ao fracasso.

As combinações acima evidenciam que a *qualidade implantação da estratégia é tão ou mais importante quanto a qualidade da sua formulação*. Infelizmente, quando formulam as

estratégias, os gerentes e técnicos geralmente supõem que a implantação ocorrerá automaticamente ou naturalmente.

De fato, para uma implantação eficaz é preciso muito mais do que mobilização e motivação da equipe de governo. Nossa experiência indica que é indispensável pelo menos: (1) traduzir a estratégia em projetos prioritários, com alocação de recursos diferenciada; (2) um esquema de gerenciamento intensivo destes projetos; (3) a mensuração e monitoramento dos resultados e a avaliação do progresso da estratégia; e (4) o envolvimento direto do governante e a comunicação da estratégia e seus resultados.

Estes são fatores críticos de sucesso de implantação de uma estratégia de governo. Uma abordagem de suas principais características é justamente o objeto de nossa reflexão neste artigo.

1. Operacionalização da estratégia: montagem de uma carteira de projetos estratégicos com prioridade na alocação de recursos

Antes de mais nada, é preciso dar operacionalidade à estratégia do Governo, traduzindo-a em um conjunto de projetos com grande capacidade de produzir os resultados almejados. Ou seja, projetos estratégicos.

Projeto estratégico é uma iniciativa singular, que tem foco claro e duração finita, e que deve ser empreendida sob gerenciamento intensivo visando alcançar resultados essenciais para o êxito do Plano Estratégico. Cada projeto deverá estar claramente associado pelo menos a uma prioridade estratégica.

Os projetos estratégicos do Governo tanto podem estar associados a funções finalísticas (relacionados ao atendimento das necessidades da sociedade nos campos da educação, saúde, segurança, meio ambiente, redução da pobreza, promoção do desenvolvimento, etc.) como a temas ou funções de suporte e gestão (finanças públicas, modernização da gestão, etc).

Tão importante quanto ter uma clara definição de cada projeto é assegurar que o conjunto de projetos representem de fato a estratégia e as diretrizes de governo. Ou seja, é preciso dar consistência à carteira de projetos.

Neste campo, alguns aspectos globais do conjunto dos projetos estratégicos devem ser observados, a saber:

- a. **Seletividade e foco:** a quantidade de projetos deve ser limitada para não diluir a atenção gerencial requerida para a sua implantação. Não se deve esperar que os projetos estratégicos cubram todas as realizações do governo.

- b. **Financiabilidade:** os projetos estratégicos refletem, em intensidade maior que os demais, os compromissos do governante com a sociedade. Deste modo, discontinuidades em sua implantação têm conseqüências fortemente negativas. Devem, portanto, receber um tratamento prioritário e diferenciado no tocante à alocação de recursos financeiros.
- c. **Complexidade e intensidade do gerenciamento:** o caráter estratégico dos projetos implica em mudanças que geralmente demandam cooperação de várias áreas do governo, além de envolverem fatores externos não controláveis. Tais projetos não só estão sujeitos à cobrança mais intensa por resultados, mas poderão defrontar-se com fortes obstáculos à implantação. Por estas razões, devem receber uma atenção gerencial diferenciada.
- d. **Coerência estratégica do conjunto de projetos:** um conjunto de projetos estratégicos não resulta de uma distribuição eqüitativa de projetos entre as várias áreas que compõem a estrutura administrativa do governo. É necessário que os projetos se completem e guardem compatibilidade com as prioridades estratégicas de governo.

Ferramentas de avaliação multi-critério e de hierarquização de projetos poderão ser bastante úteis para auxiliar na escolha daqueles que comporão a carteira dos estratégicos. No entanto, nada pode substituir a palavra final e o engajamento direto do chefe do executivo nesta escolha.

2. Transformação dos projetos em ações e resultados: gerenciamento intensivo da carteira de projetos

O gerenciamento constitui o fator crítico de sucesso de projetos de alcance estratégico. Neste sentido, a ação gerencial deve ser muito mais intensa e focada do que aquela usualmente requerida para o conjunto das ações de governo. Assim, os projetos estratégicos acabam demandando um modelo de gerenciamento específico e diferenciado, cujos atributos essenciais serão apresentados a seguir.

O Gerente

A responsabilidade pelo gerenciamento dos projetos estratégicos deve ser definida sem ambigüidade. Cada projeto deve ter uma única pessoa responsável pelo gerenciamento de sua implantação, com o indispensável apoio de seus superiores hierárquicos.

As responsabilidades principais do gerente de um projeto estratégico são as seguintes

- planejamento da implantação do projeto;

- elaboração de informações gerenciais;
- controle físico e financeiro da execução;
- identificação antecipada de possíveis restrições à execução do projeto;
- integração e motivação de pessoas, equipes e órgãos que participam direta ou indiretamente do projeto;
- negociação dos recursos necessários ou das medidas para superação de restrições à execução do projeto; e
- avaliação e informação de resultados e de restrições ao superior hierárquico e à equipe de monitoramento.

A qualidade do gerente é fundamental para o êxito do projeto. Para uma escolha acertada, todos os critérios devem resumir um único conceito: o bom gerente é aquele com habilidade para “fazer acontecer”. Além disso, é muito importante que o gerente tenha plena disponibilidade para se dedicar ao projeto. A dedicação exclusiva do gerente ao projeto contribui de forma significativa para o bom desempenho deste.

O Plano Gerencial

Ao iniciar o gerenciamento do projeto, cabe ao gerente a elaboração de um plano gerencial detalhado, que o orientará durante a execução do projeto. O Plano Gerencial deve conter:

- detalhamento de todas as ações que compõem o projeto;
- definição das entidades responsáveis pela execução de cada ação;
- definição da equipe do projeto;
- cronograma físico e financeiro; e
- identificação das restrições previsíveis à implantação do projeto e das medidas necessárias à sua superação.

Contratualização

A negociação e o envolvimento dos parceiros, entidades e equipes que participam da execução são fundamentais para o sucesso do projeto. Esta é a essência do que chamamos de contratualização: um processo de negociação e construção de compromissos entre os principais envolvidos visando o alcance dos resultados.

O compromisso de resultados é produto principal da contratualização. Trata-se de um pacto celebrado entre pessoas e instituições envolvidas na implantação de um projeto e na

perseguição de seus resultados. Ele é um instrumento formulado no novo contexto da gestão pública, nitidamente empreendedora e voltada para resultados.

Seu objetivo é facilitar a atuação do gestor (gerente) do projeto na perseguição dos resultados. Afinal, a implantação de um projeto depende da contribuição de diferentes órgãos da estrutura funcional de governo, em relação aos quais, na maioria das vezes, o gerente não tem autoridade formal. É, portanto, um instrumento para articular a contribuição de várias equipes, dando ao gestor do projeto condições para enfrentar os obstáculos e as dificuldades encontradas durante a execução.

De um modo geral o compromisso de resultados estabelece:

- a especificação dos resultados que os órgãos e as instituições participantes se comprometem a atingir com a implantação do projeto;
- os compromissos expressos de cada órgão ou instituição participante da implantação do projeto, em termos de alocação de recursos humanos, físicos ou financeiros e de ações gerenciais, com destaque para a superação de restrições previsíveis à execução programada do projeto.
- as responsabilidades pelo gerenciamento do projeto;
- as eventuais flexibilidades ou exceções quanto a procedimentos e regras administrativas, em contrapartida à obtenção de resultados; e.
- a programação física e financeira do projeto.

Cabe ressaltar que o compromisso de resultados, como aqui proposto, não tem validade jurídica. O compromisso é moral e está baseado na negociação pelos atores envolvidos de iniciativas para a obtenção dos resultados dos projetos. Afinal, o compromisso de resultados não deve ser mais um documento burocrático, limitado ao formalismo dos procedimentos administrativos e destituído de uma visão integrada dos compromissos acordados. Caso isso venha a ocorrer, ele perde todo o valor para o qual foi concebido.

Gerenciamento de Restrições

O gerenciamento de restrições é uma tarefa estratégica para a execução dos cronogramas físico e financeiro dos projetos. Essa atividade é particularmente crítica, tendo em vista a complexidade da administração pública, especialmente no que diz respeito aos processos de tomada de decisão.

O gerente deve ter uma visão permanentemente atualizada de possíveis restrições burocráticas, técnicas, ambientais, institucionais, financeiras e outras que possam vir a ameaçar o andamento do projeto. Deve acionar antecipadamente as providências necessárias à solução das restrições, mesmo aquelas que estiverem acima de sua alçada.

Fluxo de Recursos

Para estimular a execução eficiente dos projetos, melhorar o desempenho gerencial e otimizar os recursos disponíveis, deve ser assegurado, para cada projeto, um fluxo financeiro regular ao longo de sua execução, em função do seu andamento físico.

Deste modo, os projetos que apresentarem uma execução acelerada terão prioridade na liberação de recursos, enquanto atrasos no cronograma poderão implicar em realocação de recursos para outros projetos com melhor desempenho.

3. Mensuração e gestão dos resultados e da estratégia em ação: monitoramento e avaliação

O monitoramento é um processo sistemático de antecipação ou identificação de restrições e dificuldades na execução dos projetos, visando solucioná-las em tempo hábil e assim assegurar a consecução dos resultados pactuados.

O foco principal da atividade de monitoramento é a realização das ações, com o cumprimento dos cronogramas físico e financeiro e das responsabilidades assumidas.

O monitoramento sistemático dos projetos estratégicos possibilita:

- mobilizar o apoio e a cooperação dos diferentes órgãos do governo e das instituições parceiras para assegurar a implantação efetiva do projeto, a qualidade de seus resultados e a superação de dificuldades que ocorram ao longo da execução;
- deflagrar ações corretivas ou preventivas, em tempo hábil, diante dos riscos e das restrições que possam surgir no decorrer do projeto;
- estimular a adoção de medidas e estratégias que assegurem o sucesso do projeto, em apoio ao gerente; e
- fornecer informações à sociedade e aos órgãos de controle externo que permitam avaliar a evolução do projeto e de seus resultados.

Dois instrumentos são particularmente eficazes neste terreno: um sistema de informações gerenciais em tempo real e uma equipe de monitoramento.

Sistema de Informações Gerenciais em Tempo Real

Um sistema de informações gerenciais que opere em tempo real é indispensável para possibilitar o acompanhamento e a atualização das informações sobre a execução dos projetos e dar suporte ao processo de comunicação e às decisões e ações gerenciais.

Esse instrumento deve incluir sistema computacional customizado, moldado em ambiente WEB (Internet) que facilita o processo de monitoramento dos projetos.

O sistema de informações requerido é uma ferramenta para apoiar a gestão de projetos em nível estratégico e provocar decisões preventivas ou corretivas. Para a gestão operacional do projeto devem ser desenvolvidas, em cada caso, ferramentas específicas que podem suprir, através de interfaces adequadas, as informações necessárias ao sistema.

O sistema deve operar em ambiente virtual, compartilhado, possível de ser acessado de qualquer lugar pela Internet, de fácil uso e operação e seguro.

O sistema destina-se ao Chefe do Executivo e seus auxiliares diretos (Secretários ou equivalentes), à equipe de monitoramento, a todos os gerentes dos projetos, aos dirigentes das instituições intervenientes. Ou seja, todos aqueles que participam de decisões que possam impactar os resultados dos projetos.

Equipe de Monitoramento

Também é indispensável dispor de uma equipe com dedicação exclusiva para monitorar o gerenciamento dos projetos, auxiliar às decisões de alocação de recursos e colaborar com o gerente nas providências necessárias à superação de restrições. Esta equipe terá o papel de agente facilitador, apoiando os gerentes na superação das restrições e dificuldades que possam vir a impactar a execução dos projetos.

A equipe de monitoramento deverá dar suporte aos gerentes de projeto na superação de restrições e dificuldades relevantes que possam atrapalhar o andamento do projeto ou a execução de seu cronograma. São responsabilidades desta equipe:

- zelar pela atualização das informações gerenciais disponibilizadas pelos gerentes e pelos executores dos projetos;
- atuar como agente facilitador no processo de negociação entre os gerentes de projetos e os órgãos intervenientes;
- produzir os relatórios periódicos de monitoramento, com informações sintéticas sobre o andamento dos projetos; e
- acionar as autoridades responsáveis, quando necessário, para a adoção de medidas que possam auxiliar na remoção de eventuais restrições aos projetos.

Os processos de gerenciamento e monitoramento devem ser mantidos “vivos”. É de extrema importância que a equipe de monitoramento tenha capacidade de antecipar problemas e de auxiliar o gerente a mobilizar ações preventivas como contingência. A interação entre a equipe e os gerentes deve ser constante. As respostas devem ser rápidas e eventos devem ser programados para dar alma aos processos, mediante troca de experiências, cobrança de resultados, reconhecimento, motivação e reforço de prioridades.

Avaliação Periódica

A evolução de cada projeto e da carteira como um todo devem ser objeto de avaliação periódica. Nossa experiência própria e registros da literatura especializada indicam que a avaliação é decisiva para o sucesso dos projetos¹.

O gerente, a equipe de monitoramento e, sobretudo, os níveis mais elevados de supervisão e decisão devem avaliar continuamente os projetos e a carteira. Nessas avaliações devem ser considerados não somente os fatores internos ao governo mas também aqueles relativos ao ambiente externo, fora do seu controle direto, e que podem causar impactos sobre a execução ou sobre os resultados.

As informações mais relevantes devem ser consolidadas pela equipe de monitoramento em relatórios gerenciais de situação, bastante sucintos e orientados à decisão incluindo a proposição de medidas corretivas ou preventivas.

A mensuração e interpretação dos resultados alcançados é particularmente relevante na avaliação, especialmente para os projetos finalísticos.

4. Engajamento do governante e comunicação da estratégia em ação

A participação ativa do chefe do executivo na implementação e gestão do conjunto de projetos estratégicos é o fator mais decisivo de todos. Desde a escolha dos projetos até o engajamento direto na superação de algumas restrições que somente ele pode resolver. Além do exemplo, que tem efeito contagiante sobre toda a equipe envolvida.

Uma boa prática neste terreno é a realização periódica de reuniões de avaliação de grupos de projetos envolvendo o governante, os executivos das instituições diretamente envolvidas e os gerentes. Nossa experiência mostra que essas reuniões têm grande impacto positivo na execução dos projetos e uma das primeiras evidências disso é a aceleração dos projetos que se observa a partir do momento em que simplesmente são agendadas as reuniões de avaliação. O

¹ Sirkin, Harold L.; Keenan, Perry & Jackson, Allan – O lado concreto da gestão de mudanças, in Harvard Business Review, Out. 2005, p.69-78

reconhecimento público e a premiação dos gerentes com desempenho excepcional também é uma boa prática com excelentes resultados..

Além disso, a execução da carteira de projetos e os resultados que forem sendo produzidos devem ser acompanhadas de atividades por comunicação social, para facilitar à implantação de cada projeto no que concerne ao seu reconhecimento público e a percepção de seus benefícios pela sociedade. A estratégia de comunicação deve ser centrada na transmissão de uma mensagem de atuação integrada do governo e concebida conjuntamente com os órgãos especializados.

Balanço e conclusões

Não é demais repetir que a qualidade implantação da estratégia é tão ou mais importante quanto a qualidade da sua formulação.

Nossa experiência indica que é indispensável traduzir a estratégia em projetos prioritários, com alocação de recursos diferenciada; gerenciar estes projetos com forte intensidade; medir e monitorar a execução e os resultados alcançados, assegurar o engajamento do governante e fazer uma comunicação sistemática focada em resultados.

O bom desempenho alcançado na execução dos projetos de três iniciativas nas quais estivemos profissionalmente envolvidos e onde estas práticas foram aplicadas - Brasil em Ação (Governo Federal, 1997-1998), GERAES (Governo de Minas Gerais, 2003-2005) e Projetos Estratégicos do Governo do Estado de São Paulo (2005) - evidenciam a eficácia da abordagem proposta. Em todos esses casos resultados muito expressivos foram alcançados em prazos curtos, com a adoção de práticas que aceleraram a execução física e financeira.

Vale ressaltar que a implementação e a gestão intensiva de projetos estratégicos não é uma fórmula fácil. Pelo contrário: esta metodologia é particularmente exigente em dedicação gerencial, em empreendedorismo e na predisposição das equipes envolvidas assumirem riscos para além dos padrões burocráticos convencionais.

No entanto, os resultados mais que compensam o esforço adicional. Estamos convencidos que esta metodologia é portadora de futuro porque está fortemente alinhada com as motivações, as premissas e as melhores práticas da nova gestão pública que tem na criação de valor público para a sociedade um de seus valores fundamentais.

RIO DE JANEIRO

Rua Visconde de Pirajá, 351 - Sala 718
Ed. Fórum de Ipanema
Ipanema - Rio de Janeiro/RJ
Cep: 22410-003
Fone/fax: (21) 2287-3293
e-mail: macroplan@macroplan.com.br

SÃO PAULO

Alameda Santos, 905 - Conjunto 112
Ed. Santos Dumont
Cerqueira César - São Paulo/SP
Cep: 01419-001
Fone/fax: (11) 3285-5634
e-mail: macroplansp@macroplan.com.br

BRASÍLIA

SCN, Quadra 01 - Bloco C, Sala 908
Ed. Brasília Trade Center
Asa Norte - Brasília/DF
Cep: 70.711-902
Fone: (61) 3328-6504
Fax: (61) 3328-7446
e-mail: macroplandf@macroplan.com.br

ESPÍRITO SANTO

AV. Nossa Senhora dos Navegantes, 451 - Sala 1301
Ed. Petro Tower
Enseada do Suá - Vitória/ES
Cep: 29.050-335
Fone/fax: (27) 2123-1412
e-mail: macroplanes@macroplan.com.br