

COMPATIBILIDADE ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANO PLURIANUAL NO ESTADO DE SERGIPE¹

Jussara Maria Moreno Jacintho²

Arthur Lincoln Diógenes Guedes Barbosa³

1 INTRODUÇÃO

O artigo apresenta uma síntese da pesquisa⁴ realizada pelo autor, sob a orientação da autora, no âmbito do Profiap/UFS, que teve como objetivo geral a investigação da compatibilidade entre os instrumentos de planejamento governamental do estado de Sergipe, em especial do Plano Estratégico de Governo (PEG) 2019-2022 e do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, elemento norteador da eficiência orçamentária da gestão. O trabalho pretendeu, também, prover de dados o governo de Sergipe para o incremento das suas ações de planejamento, de forma a impactar positivamente a formulação e implementação de suas políticas públicas e fazer com que estas, ao receberem recursos orçamentários, concretizem direitos e gerem resultados. Os objetivos específicos realizados foram: i) decompor o processo de elaboração de ambos os planos; ii) comparar a estrutura interna e os componentes de ambos os planos; iii) escolher variáveis e definir critérios para a avaliação de compatibilidade dos componentes de ambos os planos; iv) avaliar os planos, segundo os critérios fixados; e v) propor ações para incrementar a eficiência e efetividade do processo de planejamento.

A pesquisa se deu a partir da análise documental dos referidos instrumentos e de outros que compõem o arcabouço técnico e normativo do planejamento do estado de Sergipe, considerando a análise de compatibilidade entre eles, haja vista terem sido elaborados por diferentes secretarias estaduais, apesar de terem objetos semelhantes. O estudo focalizou as políticas públicas de educação e esporte.

O desenvolvimento da pesquisa ocorreu em três etapas, sendo elas: i) levantamento dos processos de elaboração dos planos; ii) caracterização da estrutura interna dos planos; e iii) análise de compatibilidade, segundo os critérios definidos.

Com relação à terceira etapa da pesquisa, a metodologia utilizada foi criada pelo autor deste artigo, a partir da sua experiência como gestor público do estado de Sergipe, e consistiu em estabelecer o PPA como plano de referência, por ter previsão constitucional e inaugurar o processo orçamentário, posto que tanto a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) quanto a Lei Orçamentária Anual (LOA) devem tê-lo como base para sua elaboração e execução. O PEG, por sua vez, foi tratado como plano de comparação. As variáveis missão, valores, visão e objetivos estratégicos, de natureza qualitativa, estavam presentes nos dois planos e seriam analisadas com base em seu conteúdo e redação, ou seja,

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi34art3>

2. Consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea); e professora do departamento de direito, do mestrado em direito e do mestrado profissional em administração pública na Universidade Federal de Sergipe (Profiap/UFS).

3. Gestor público do estado de Sergipe; e mestre em administração pública.

4. A pesquisa, objeto do artigo, foi uma das atividades desenvolvidas no projeto O Conselho Escolar como Protagonista da Gestão Financeira da Escola, coordenado pela autora, que obteve apoio financeiro por meio do Edital nº 02/2020 da Secretaria de Estado da Educação e da Cultura/Fundação de Apoio à Pesquisa e à Inovação Tecnológica (Seduc/Fapitec), no âmbito do Programa de Apoio e Desenvolvimento de Políticas Públicas em Educação para o estado de Sergipe. Dissertação disponível em: <<https://ri.ufs.br/handle/riufs/14921>>.

como aquelas variáveis pretendiam ser materializadas e como tinham sido redigidas. Estabeleceu-se, então, que, para serem consideradas compatíveis, seus respectivos conceitos e ideias estruturais deveriam ter pelo menos dois terços de similitude, o que, ao final, provou-se como atingido. Estudando os dois planos, percebeu-se que as variáveis quantitativas estavam estruturadas como indicadores, aos quais estavam associadas metas expressas numericamente. Quanto a estas, a aferição da compatibilidade consistiu em separar os indicadores/metad referentes à educação e ao desporto previstas no PEG e buscar seus correlatos no PPA, o plano de referência.

A fim de tornar a análise mais objetiva possível, foi criado um critério de aceitabilidade – até 25% de variação da quantidade e do tempo previstos das ações – que expressasse a presença total ou parcial do indicador/meta nos dois planos. Assim, verificava-se que se a variação era de até 25%, a variável era considerada compatível; se maior que 25%, incompatível. Essa comparação gerou uma tabela que somou todos os indicadores e metas presentes nos dois planos, parcial e totalmente. E como critério de compatibilidade foi estabelecido que o PEG deveria atingir um alinhamento da ordem de 75% com o PPA. Os resultados da pesquisa apontam para a percepção de que os planos, apesar de possuírem a mesma identidade estratégica, se mostraram incompatíveis, para as áreas definidas. Esse resultado evidenciou que o planejamento do estado de Sergipe resultou no apontamento de prioridades distintas entre o PEG 2019-2022 e o PPA 2020-2023, deslocando a solução das divergências encontradas para o executor da política pública, uma vez que nem uma das duas ferramentas apresentou indicações para solução das incompatibilidades. Além dos problemas práticos que geram, essas incompatibilidades desafiam também os mecanismos de controle interno, externo e social, cruciais para a administração pública e do quais ela depende para ser realizada de forma eficaz. A fim de resolver as contradições, a pesquisa apontou para a utilização da ferramenta chamada Matriz GUT,⁵ adaptada às necessidades da gestão pública.

2 ESTRUTURA DUPLICADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: IDENTIFICANDO SEUS PROBLEMAS

Por força da Lei nº 8.496/2018 (Sergipe, 2019a), que dispõe sobre a estrutura do estado de Sergipe, duas secretarias estaduais passaram a ter atribuições de planejamento central: a Secretaria de Estado Geral de Governo (Segg), a qual coube a elaboração do planejamento estratégico; e a Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz), responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento e orçamento. Em função disso, o PEG 2019-2022, foi coordenado e elaborado pela Segg, enquanto o PPA 2020-2023 foi coordenado e pela duplicidade de atribuições a órgãos diversos, o que certamente levaria a soluções diversas para os mesmos problemas, surgiu a ideia de se averiguar a compatibilidade entre os dois planos.

As variáveis escolhidas foram *missão*, *visão*, *valor* e *objetivo estratégico*, que são variáveis qualitativas, e *meta* e *indicador*, que foram consideradas variáveis quantitativas para fins de medição de seu alinhamento. Os resultados do teste de compatibilidade apontaram que a identidade estratégica dos planos era compatível. Essa identidade é representada pelas variáveis *missão*, *visão* e *valor*, que se mostraram idênticas em ambos os documentos.

Além disso, os resultados da pesquisa mostraram que os objetivos estratégicos trabalhados em cada um dos planos também foram aprovados no teste de compatibilidade – isto é, foi possível

5. Ferramenta utilizada na priorização das estratégias baseada em três critérios: gravidade, urgência e tendência.

identificar alta convergência entre os objetivos estratégicos do plano de comparação (PEG 2019-2022) em relação ao plano de referência (PPA 2020-2023).

Entretanto, ao analisarmos as ações, traduzidas no plano estratégico por meio das variáveis quantitativas de comparação *indicador* e *meta* e no PPA pela variável *meta*, observamos que, ao menos para as áreas de educação e esporte – definidos como escopo da pesquisa –, os planos não eram compatíveis entre si, de acordo com os critérios definidos. Isso porque apenas 37,8% dos indicadores e das metas do PEG 2019-2022 foram convergentes com as metas do PPA 2020-2023. Esse percentual significa que dos 82 indicadores e metas existentes no plano de comparação, apenas 31 passaram nos critérios de compatibilidade, ao serem confrontados com as metas do plano de referência.

Essa incompatibilidade entre as variáveis de comparação *indicador* e *meta* do PEG 2019-2022 com relação ao PPA 2020-2023 resulta na incompatibilidade entre os planos, tendo em vista que essas variáveis consistem na relação de ações, programas e projetos a serem desenvolvidos por cada um dos planos e de suas entregas esperadas durante o período de vigência.

A partir dos resultados da pesquisa, com a identificação dos problemas que geraram a incompatibilidade e considerando que um dos objetivos do nosso trabalho era propor uma intervenção na realidade, a fim de aperfeiçoá-la, propusemos uma metodologia para elaboração de um plano estratégico de governo em sintonia com o PPA mediante um processo unificado, que evitasse distorções nas ações e nos resultados esperados de cada um dos planos.

Na primeira etapa da pesquisa – levantamento dos processos de elaboração dos planos – desenvolveu-se a construção de um quadro comparativo de forma a identificar as divergências e similitudes de procedimentos e como estas impactaram no resultado. O estudo realizado apontou que os planos tiveram tempo de elaboração e procedimento muito semelhantes, com pelo menos uma fase tendo sido realizada conjuntamente. Por seu lado, apenas a elaboração do PPA contou com uma etapa de interlocução com a sociedade civil, com a realização de audiências públicas em todos os territórios sergipanos, tanto para apresentar a proposta do governo para o PPA quanto para discutir a elaboração da LOA.

2.1 A contraproducente duplicidade do processo de planejamento governamental central

De início, ao analisarmos o processo de elaboração dos planos, o problema da duplicidade de procedimentos se apresentou, sobretudo porque o PPA, nosso plano de referência, é veiculado por meio de uma lei, a qual estão vinculados os gastos governamentais, de cuja previsão depende a realização das ações do plano estratégico.

A segunda etapa da pesquisa, caracterização das estruturas lógicas internas dos planos, demonstrou que, por terem metodologias diferentes, os planos apresentaram estruturas internas diferentes: enquanto o PEG 2019-2022 utilizou uma adaptação da metodologia de gestão Balanced Scorecard (BSC) (Pedro, 2004) para o setor público, o PPA 2020-2023 seguiu antiga metodologia de elaboração de PPA do governo federal.

Sobre o BSC e a adaptação feita pela equipe da Segg, cabe explicar que o modelo original, utilizado no ambiente empresarial privado, trabalha com quatro perspectivas de análise: finanças, processos internos, aprendizado e clientes. Já para o planejamento do setor público, foram escolhidas

pela equipe três perspectivas, sendo elas: resultados para a sociedade; modernização da gestão; e finanças e orçamento (Villacorte, 2019).

Essas perspectivas trabalham como áreas de análise e atuação, em que são agregados os objetivos estratégicos e foram pensadas a partir de perguntas-chaves. A perspectiva de resultados para a sociedade se associa à pergunta: “Para realizar a nossa visão, que resultados devemos apresentar à sociedade?” (Sergipe, 2019b), que está relacionada ao atendimento das expectativas do governo, por meio da prestação de serviços públicos.

Já a perspectiva de modernização da gestão se associa a duas perguntas: “Para satisfazer a sociedade, em quais processos de trabalho precisamos alcançar a excelência?” e “Para estarmos aptos para desempenhar um serviço de qualidade, como devemos preparar os nossos agentes públicos?” (Sergipe, 2019b). Nessa perspectiva, os objetivos trabalham melhorias voltadas à gestão pública.

A última perspectiva, finanças e orçamento, se associa à pergunta: “Para realizar as demais perspectivas, qual é o suporte estrutural que devemos ter?” (Sergipe, 2019b) e diz respeito às condições financeiras de execução do proposto pelo governo, através do plano.

Diante disso, observa-se que diferentes formas de apresentar as informações foram estabelecidas. Enquanto o PEG trabalha a partir de perspectivas – resultados para a sociedade, modernização da gestão, finanças e orçamento –, o PPA é dividido em programas temáticos, a exemplo dos programas Educação Básica de Qualidade e, ainda, Esporte, Juventude e Lazer, apresentando uma divisão funcional da administração pública, por área.

Na prática, as diferentes metodologias podem confundir os atores envolvidos, sobretudo pelo fato de ambos os programas terem sido elaborados concomitantemente. Sendo assim, entendeu-se que isso contribuiu para dificultar a transparência, a clareza e o controle social sobre os planos.

2.2 Metodologias e linguagens diversas como óbice à racionalidade do planejamento

A segunda problemática identificada é a utilização de métodos e linguagens diversas para se referir à mesma realidade na elaboração dos planos.

A última etapa tratou da análise de compatibilidade entre os planos. Cada variável do tipo *indicador e meta* das áreas de educação e esporte, do plano de comparação (PEG 2019-2022), deveriam ser observadas no plano de referência (PPA 2020-2023), de acordo com as equivalências definidas: i) o componente do plano de comparação está contido no plano de referência, na sua totalidade e dimensão, sem exceder ou faltar; ii) o componente do plano de comparação está contido no plano de referência, apenas parcialmente, sendo menor ou menos ambicioso; iii) o componente do plano de comparação contém um componente do plano de referência, mas é maior ou mais ambicioso; e iv) o componente do plano de comparação não está presente no plano de referência.

A partir dos resultados obtidos, identificamos que uma quantidade considerável de indicadores e metas constantes do PEG 2019-2022 não foram inseridos no PPA 2020-2023, ao menos para as áreas de estudo escolhidas.

2.3 O apontamento de ações prioritárias no PEG, sem correspondência direta no instrumento de planejamento constitucional (o PPA)

Como já mencionado anteriormente, a inclusão de ações e despesas não previstas no PPA gera um desalinhamento insuperável entre os instrumentos de planejamento, posto que o PPA inicia o processo de planejamento orçamentário, o qual é regido pela legalidade da despesa. Essa incongruência representa, pois, uma grave disfunção do processo de planejamento, uma vez que a Constituição Federal de 1988 determina,⁶ no § 7º, art. 165, que o orçamento público deve ser compatibilizado com o PPA, ou seja, para que um projeto possua previsão orçamentária, ele deve estar inserido no PPA. Sendo assim, ações constantes do plano estratégico que não estejam previstas no PPA são inviáveis do ponto de vista orçamentário e apenas fazem sentido se forem ações não orçamentárias, a exemplo da elaboração de manuais e portarias internas.

2.4 A existência de prazos diversos para a conclusão de ações prioritárias equivalentes entre os planos

A análise do critério temporal e quantitativo constatou diferença entre os prazos das ações previstas no PPA e no plano estratégico, o que configura outra disfunção do processo de planejamento, que precisa liderar a ação governamental de forma clara e precisa. Com múltiplas possibilidades de prazos, não apenas a previsibilidade da ação é prejudicada, também resta prejudicado o controle social sobre a implantação da política pública.

Destaca-se que apenas cinco indicadores do PEG 2019-2022 foram identificados no PPA 2020-2023, em sua totalidade e dimensão, considerando o escopo da pesquisa. Isso significa que, apenas cinco indicadores, do total de 82 constantes do PEG 2019-2022, possuíam exatamente a mesma entrega e o mesmo prazo de conclusão previsto no PPA 2020-2023. Naturalmente, esses cinco indicadores passaram no teste de compatibilidade.

Além disso, cabe destacar que 37 indicadores do PEG 2019-2022, que representam 45,1% do total, estavam contidos no PPA 2020-2023 apenas parcialmente, sendo maiores ou mais ambiciosos. Para identificá-los, fizemos duas perguntas principais:

- 1) Houve variação no quantitativo da meta agregada? Ou seja: a meta global que o plano de comparação pretende cumprir no seu período de vigência é quantitativamente equivalente ao plano de referência?
- 2) Houve variação no prazo de conclusão da meta agregada? Ou seja: a meta global que o plano de comparação pretende cumprir foi posta para o mesmo ano que o plano de referência?

Além disso, observou-se que dos 37 indicadores do PEG 2019-2022 que estavam contidos no PPA 2020-2023 apenas parcialmente, onze deles possuíam uma antecipação de prazo de conclusão superior a um ano, de modo que ficou constatada a incompatibilidade para esses indicadores, dada a discrepância no prazo de conclusão das metas. Isso prejudicou o processo de tomada de decisão, gerando impactos sobre a produção dos resultados desejados pela política pública, tanto no aspecto da prestação de serviços à sociedade quanto no exercício do controle social.

6. Art. 165, § 7º. Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (Brasil, 1988).

3 COMO INCREMENTAR O PROCESSO DE PLANEJAMENTO

Considerando os resultados da análise, propusemos duas medidas para a melhoria do processo de planejamento governamental, considerando a necessidade de sua integração, com vistas à realização de melhores resultados.

A primeira medida é a unificação do processo de planejamento governamental por meio da criação de uma secretaria estadual de planejamento na estrutura organizacional do Poder Executivo, para fazer frente ao problema da duplicidade de processos e suas consequências, entre as quais, destacamos a ambiguidade acerca da formação da agenda do governo e dos métodos para a tomada de decisão. Afinal, dada essa duplicidade identificada, e a incompatibilidade constatada pela pesquisa, é o PEG ou o PPA que contém a agenda de governo? Se ambos a contêm, como podem ser incompatíveis?

Observou-se que, apesar de as equipes da Segg e da Sefaz terem realizado algumas etapas em conjunto, a exemplo de oficinas de planejamento, o relacionamento dos órgãos centrais junto aos órgãos setoriais se deu de forma independente. As duas equipes distintas de órgãos centrais – a Segg e a Sefaz – em constante contato com as equipes de planejamento dos órgãos setoriais, mas não dialogando entre si, com o objetivo de monitorar as incongruências do plano e alinhá-las, prejudicando a racionalidade das escolhas.

A unificação do processo de planejamento governamental central em um único órgão da estrutura organizacional do Poder Executivo do estado de Sergipe, por óbvio, proveria ao processo racionalidade, com ganhos de eficiência e de transparência.

A segunda medida consiste na integração desses processos, com a adoção de metodologia única, considerando as exigências próprias de cada um, uma vez que o PPA é uma lei orçamentária que vai orientar a elaboração e execução da LDO e da LOA.

O que se propõe é que o PPA contemple todos os objetivos, ações e metas definidas pela equipe de elaboração em conjunto com as equipes de planejamento dos órgãos setoriais, fruto desse processo unificado de elaboração dos planos. Já o PEG deve aplicar uma metodologia de priorização e escolha junto a todas as ações constantes do Poder Executivo no PPA, pois se trata de um plano voltado para a gestão do governante eleito e, portanto, restringe-se ao Poder Executivo. Com isso, deverá manter a identidade do PPA, com uma correspondência de ações propostas, mas realizando o recorte necessário para torná-lo um instrumento de trabalho mais enxuto e que apresente, de fato, as principais ações e metas da gestão para guiar a produção de resultados pelas equipes da administração pública, ou seja, apresentar à população a agenda política do governo eleito.

Para definição das prioridades a serem inseridas no plano estratégico, sugerimos uma adaptação da chamada Matriz GUT (Periard, 2011), usada nas organizações privadas, para ser aplicada como ferramenta de priorização de problemas, os quais devem sofrer a intervenção do gestor.⁷

Originalmente, a Matriz GUT trabalha com as variáveis gravidade, urgência e tendência, sendo a primeira relacionada com o impacto esperado com a ocorrência do problema, devendo ser analisados os efeitos de médio e longo prazo, caso não seja resolvido; a urgência é a dimensão que diz respeito ao prazo para resolver o problema, de modo que quanto mais urgente menor deverá ser o tempo disponível para resolução; por fim, a tendência, por sua vez, representa o potencial que o problema tem de crescer se nada for feito.

7. Mais detalhes acerca do modelo proposto disponíveis em: <<https://ri.ufs.br/handle/riufs/14921>>.

Para a adaptação proposta não foram analisadas dimensões que indiquem a necessidade de priorizar problemas, como na Matriz GUT, e sim ações da gestão governamental. Portanto, o modelo adaptado trabalha com as dimensões complexidade, recursos financeiros e capacidade de transformação das ações governamentais, propondo, a partir da sua ponderação, o estabelecimento das prioridades da gestão e a sua inserção na agenda de governo. A complexidade diz respeito ao grau de dificuldade intrínseca para a realização da ação; a utilização dos recursos financeiros avalia o impacto financeiro da ação; por fim, a capacidade de transformação social, de conteúdo menos objetivo, diz respeito às ações com maior poder de gerar resultados finalísticos para a sociedade e produzir impacto real na vida das pessoas.

Sendo assim, o que se propõe é que, a partir de dimensões adaptadas à realidade do setor público, seja possível aplicar uma ferramenta de priorização das ações trazidas pelo PPA – criado em um processo de planejamento unificado –, de modo a realizar um recorte de ações para compor o PEG, que estejam contidas no PPA, mas sejam de maior complexidade, utilizem maior volume de recursos financeiros e tenham maior capacidade de transformação social.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Propusemos, de início, o seguinte enunciado: a sobreposição de competências do planejamento governamental entre a Segg e a Sefaz resultou na produção de dois planos de nível estratégico incompatíveis entre si, o PEG 2019-2022 e o PPA 2020-2023.

Ao final da análise comparativa entre os planos, constatamos que, de fato, a sobreposição de competências administrativas dos dois órgãos de governo atua em sentido contrário à própria definição do que é o planejamento e deve ser enfrentada, sob pena de ferir os próprios interesses do governo e também da população. Prejudica a própria gestão, pois, no mínimo, significa retrabalho, com dispêndio desnecessário de recursos financeiros aplicados tanto no aparato administrativo para elaboração dos planos quanto na disponibilização de técnicos e gestores para a tarefa, que, afinal, se provou contraproducente. Prejudica a gestão, ainda, porque planejar é, sobretudo, identificar problemas na realidade e propor soluções com os recursos disponíveis. Ou seja, é racionalizar as escolhas. Além disso, desloca para os gestores setoriais a escolha sobre quais ações serão realizadas, considerando que os planos não indicam a solução técnica para esses conflitos, o que implica em dizer que as variáveis políticas irão predominar na escolha, em detrimento de critérios objetivamente razoáveis.

A identificação das incompatibilidades, cuja origem está na sobreposição de competências, indica que o governo ainda não assimilou bem como planejar efetivamente a gestão dos seus recursos. Prejudica a população, na medida em que a duplicidade de planos implica falta de transparência e de racionalidade do planejamento, impedindo o controle social das políticas públicas.

Não deve haver espaço na administração para planos incompatíveis, sob a pena de que esses planos não produzam os resultados esperados pela sociedade. Cabe lembrar o papel do Estado na efetivação de políticas públicas, atualmente constitucionalizadas, concretizando direitos fundamentais, com repercussão direta na vida das pessoas e uma capacidade única de transformar realidades sociais e econômicas. Diante disso, é preciso compreender e valorizar a função estratégica que o planejamento tem, como processo e ferramenta de gestão, de tomada de decisão e de destinação dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 5 out. 1988.

PEDRO, J. M. O Balanced Scorecard (BSC) no sector público. **Informação & Informática**, n. 28, 2004, p. 14-23. Disponível em: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/BSC_Sector_Publico_2004.pdf>.

PERIARD, G. **Matriz GUT**: guia completo. [s.l.]: [s.n], 2011. Disponível em: <<http://www.sobreadministracao.com/matriz-gut-guia-completo/>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

SERGIPE. Lei Estadual nº 8.496, de 28 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual – Poder Executivo, e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, Brasília, 2 jan. 2019a. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/Legislacao/Ordinaria/2018/O84962018.pdf>>.

_____. **Plano estratégico do governo de Sergipe**: 2019-2022. Aracaju: Governo do estado de Sergipe, 2019b. Disponível em: <https://www.se.gov.br/uploads/download/filename_novo/1222/92d4fd71b5ff0d129c0cd512c623f16b.pdf>.

VILLACORTE, H. Alese aprova LOA 2020 e PPA 2020-2023 e inicia recesso. **Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe**, 2019. Disponível em: <<https://al.se.leg.br/alese-aprova-loa-2020-e-ppa-2020-2023-e-inicia-recesso/>>.