

# O PROCESSO DE PLANEJAMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO: RELATO DE UMA EXPERIÊNCIA

*Ricardo Martins Pereira*<sup>1</sup>

## 1 INTRODUÇÃO

Nesse artigo descreveremos a evolução do processo de planejamento no Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). O objetivo principal é demonstrar o processo de aprendizado organizacional ao longo dos sucessivos ciclos de gestão e a importância da função de planejamento para o desenvolvimento organizacional do TCE-PE.

Iremos analisar o histórico do processo de planejamento como uma ferramenta institucionalizada no TCE-PE a partir do ano de 2001, destacando os avanços ocorridos e os desafios que devem ser enfrentados para a sua consolidação.

## 2 EVOLUÇÃO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO NO TCE-PE

### 2.1 O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NOS ANOS DE 2001 E 2002

Ainda carente de uma estrutura que coordenasse o processo de planejamento no TCE-PE, foi em 2001 que vislumbrou as primeiras tentativas de construção de planos para a organização. A alta administração já sentia a necessidade de focar a sua ação na solução de problemas específicos e passou a definir diretrizes que norteariam a ação dos diversos segmentos do TCE-PE. Assim, foram estabelecidos os seguintes objetivos para a organização no ano de 2001:

- Dotar de maior eficácia as decisões do TCE-PE;
- Aproximar a Instituição da Sociedade;

- Elevar o nível de satisfação do quadro técnico.

Embasadas nesses objetivos, as unidades desenvolveram suas propostas de ações setoriais, porém sem seguir um modelo específico determinante dos elementos obrigatórios que deveriam constar em tais planos. Além disso, não houve um processo sistemático de monitoramento que verificasse a execução das ações propostas pelos setores.

A gestão que se iniciou no ano de 2002 buscou enfatizar a função de planejamento. Já os primeiros dias do ano, houve um seminário envolvendo um grande número de servidores com o objetivo de delinear o Plano Operativo Anual (POA) de 2002. A equipe gerencial definiu previamente alguns elementos que norteariam a construção do referido plano: a Missão do TCE-PE, a Visão de Futuro, os Objetivos Gerais (4), os Objetivos Específicos (42) e as Ações (400). Coube às unidades administrativas o detalhamento das Ações em atividades com a previsão de recursos a serem utilizados. Os Objetivos Gerais estabelecidos foram os seguintes:

- Valorização, motivação e aprimoramento técnico-profissional dos servidores;
- Modernização e transformação gerencial e de processos visando à elevação dos graus de eficiência, eficácia, economicidade e efetividade das ações da Casa;
- Fortalecimento da imagem institucional e integração com o ambiente externo;
- Ênfase no controle da área social e do meio-ambiente.

<sup>1</sup> Ricardo Martins Pereira é auditor das Contas Públicas, chefe do Núcleo de Controle Interno do TCE-PE e mestre em Auditoria Contábil, Econômica e Financeira pela Universidade Autónoma de Madri - UAM e em Gestão Pública pela Universidade Federal de Pernambuco - UFPE.

Sistematizou-se também um processo de monitoramento do Plano, por meio de reuniões trimestrais, buscando acompanhar o seu avanço e avaliar o alcance dos objetivos propostos. Porém, esse processo de monitoramento foi prejudicado pela inexistência de metas e de indicadores de desempenho, impossibilitando uma avaliação objetiva e criteriosa quando das reuniões de monitoramento. Além disso, verificou-se que o plano tinha problemas estruturais, pois os objetivos específicos e principalmente as ações estavam desarticulados e não tinham uma hierarquia bem definida. Desta forma, diagnosticou-se a necessidade de uma ação mais estruturada visando ao desenvolvimento da função de Planejamento no TCE-PE.

## **2.2 CRIAÇÃO DA UNIDADE RESPONSÁVEL POR COORDENAR O PROCESSO DE PLANEJAMENTO NO TCE-PE**

Ainda durante o processo de monitoramento do POA 2002, foi diagnosticada a necessidade de desenvolver estudos na área de planejamento, principalmente em relação à metodologia de construção de planos. Um dos problemas originais da não consolidação do processo de planejamento no TCE-PE era a ausência em sua estrutura organizacional de uma unidade responsável por coordenar o referido processo. Desta forma, o Núcleo de Controle Interno (NCI), unidade administrativa recém-criada na estrutura do TCE-PE, recebeu a incumbência de coordenar o processo de planejamento do TCE-PE.

Valendo-se das sugestões propostas no diagnóstico da Fundação Getúlio Vargas (FGV)<sup>2</sup>, o NCI resolveu adotar a metodologia ZOPP (Planejamento Orientado por Objetivos). O primeiro passo foi difundir a metodologia na organização, promovendo a capacitação do seu corpo gerencial. Foram realizadas duas turmas em um curso estruturado em 3 módulos:

- 1º módulo: Introdução ao Planejamento e Técnicas de Condução de Grupos;
- 2º módulo: Planejamento Orientado por Objetivos (metodologia ZOPP);
- 3º módulo: Plano Operacional.

Esses cursos foram realizados de forma aplicada, sendo utilizado o caso real do TCE-PE no aprendizado das técnicas e da metodologia. Assim, além de servir como meio de desenvolvimento dos gerentes na área de planejamento, também geraram inúmeros elementos que serviram de subsídios para os processos de construção dos planos que vieram nos anos subsequentes.

## **2.3 CONSTRUÇÃO DO PLANO OPERATIVO ANUAL (POA) 2003**

Antes do final do exercício de 2002 foi concluída a construção do POA 2003. Os gerentes, além de terem passado por um processo de capacitação, também tinham aprendido com a experiência do processo de construção, implementação e monitoramento do POA 2002. Esse é o principal processo de aprendizado organizacional: a passagem por todas as etapas do ciclo de gestão (Planejar, Desenvolver, Controlar e Agir - PDCA)<sup>3</sup> e o seu reinício.

O POA 2003 foi construído por meio de duas oficinas institucionais e por oficinas setoriais nas diferentes áreas da organização. A primeira oficina institucional teve o objetivo de analisar os problemas identificados previamente nas oficinas setoriais, as suas causas e efeitos, propor soluções, formular objetivos, indicadores de resultados e ações, definir prioridades e diretrizes para o detalhamento (programação) do POA 2003. A segunda teve o objetivo de detalhar as ações em atividades e metas, com a respectiva distribuição de recursos.

O resultado de todos esse trabalho foi a evolução do processo de planejamento que se materializou num plano mais estruturado, sistematizado, preciso e conciso. A sua estrutura ficou composta por 6 Macroobjetivos, 27 Objetivos e 116 ações. Os Macroobjetivos estabelecidos foram os seguintes:

- Respostas céleres à sociedade, através de decisões eficazes;
- Interação com o ambiente externo enfatizada;
- Funções de Planejamento, Organização e Controle Interno consolidadas com a implantação dos processos correspondentes;

<sup>2</sup> Consultoria contratada em 2001 para desenvolver, junto com um grupo de servidores do TCE-PE (consultores internos), estudos e propostas na área de desenvolvimento organizacional da instituição. A equipe interna foi dividida em 5 grupos: auditoria, julgamento, administração e finanças, recursos humanos, planejamento e estrutura organizacional.

<sup>3</sup> O PDCA consiste no ciclo de planejar (plan), desenvolver (do) o que foi planejado, controlar (check) comparando o planejado com o resultado alcançado, e, finalmente, agir (act) corretivamente no caso de não-conformidade ou padronizar a melhoria alcançada.

- Retrabalhos e deficiências na Gestão Administrativo-Financeira corrigidos;
- Disponibilizar RH, em número, com capacitação e nível de comprometimento adequados;
- Demandas por Softwares, Hardwares, Desenvolvimento de Sistemas, Consultoria, Assistência Técnica e outros serviços atendidos em tempo e com qualidade, observando-se as prioridades definidas neste Plano;

Por meio das metas estabelecidas para cada ação, pôde-se realizar ao longo do ano de 2003 o monitoramento de implementação do Plano de forma objetiva. Como resultado do processo de monitoramento, conseguiu-se medir o indicador de realização do plano, ficando em 72% do programado para o ano. Considerando o estágio inicial desse processo na organização e comparando esse percentual com o de outras instituições, o resultado obtido foi avaliado como bastante positivo.

Porém, um problema diagnosticado desde o início do processo de planejamento ainda não tinha sido resolvido. A ausência de um planejamento de longo prazo limitava a eficácia dos planos operativos. Então, no ano de 2003 o TCE-PE decidiu construir o seu Plano Estratégico para o período de 2004 a 2008.

## **2.4 CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO DO TCE-PE (2004-2008)**

No primeiro semestre de 2003, montou-se o projeto para a construção do Plano Estratégico. Formou-se um grupo de facilitadores, composto por gerentes e representantes dos diferentes segmentos do TCE-PE, que passou por um processo de capacitação e de construção de elementos indutivos para o processo de planejamento estratégico. Esse grupo recebeu treinamento em mudança organizacional, planejamento estratégico, critérios de excelência, análise organizacional (missão, visão, valores, negócio, cenários, diagnóstico estratégico), metodologia de acompanhamento das ações do plano e de elaboração e controle dos indicadores de desempenho institucionais.

Os conhecimentos adquiridos nas capacitações foram aplicados durante o processo de construção do Plano Estratégico. O grupo de facilitadores executou diversos trabalhos que serviram de insumos basilares para o processo de construção do Plano Estratégico, quais sejam:

1. Consolidação de um extrato dos diagnósticos realizados nos processos de planejamento anteriores e submissão dos mesmos à validação dos servidores mediante pesquisa interna. A pesquisa contemplou os seguintes tópicos: cultura organizacional (valores atuais e futuros); visão de futuro idealizada pelos servidores; diagnóstico dos ambientes interno e externo; sugestões para as ações estratégicas e avaliação do clima organizacional.
2. Entrevista com a alta administração (os sete Conselheiros), de forma semi-estruturada e informal, abordando os seguintes assuntos: importância do processo de planejamento; Missão, Visão e Valores do TCE-PE; pontos fracos e fatores críticos de sucesso; análise dos atores externos ao TCE-PE e metas mobilizadoras.
3. Pesquisa junto aos atores externos ao TCE-PE, instituições que interagem com o TCE-PE no cumprimento de sua Missão Constitucional, com o objetivo de ouvi-los sobre: o papel do TCE-PE; imagem e qualidade percebida sobre os serviços prestados pelo TCE-PE; pontos de atuação em comum entre os pesquisados e o TCE-PE; diagnóstico (pontos fortes e áreas para melhoria); sugestões para aprimoramento do trabalho do TCE-PE e avaliação (conceito global).
4. Delineamento da estrutura dos cenários, considerando cinco categorias de direcionadores: de natureza político-governamental; legislativo-normativo; tecnológico; sócio-cultural e educacional e econômico.
5. Construção da proposta do macrofluxo do processo principal do TCE-PE, mapeando seu processo finalístico e suas interligações com as principais partes interessadas. O macrofluxo apresenta os Fornecedores, as Entradas, o Processo Interno Principal, os Produtos e os Clientes.

Um marco nesse processo de construção do Plano Estratégico foi o seminário realizado em Gravatá durante dois dias que contou com a participação de toda a alta administração (os sete Conselheiros), do Procurador-Geral, do Auditor-Geral, de grande parte dos Auditores Substitutos, de todos os Gerentes e de muitos servidores da organização que analisaram detidamente todo o material sistematizado pelo grupo de

facilitadores, de forma participativa, com trabalhos em grupos heterogêneos e em regime de imersão.

O seminário teve por objetivos disseminar o pensamento estratégico, definir alguns elementos do Plano Estratégico e colher subsídios para as etapas seguintes desse processo de construção. Foram analisados a Identidade Organizacional (Missão, Visão e Valores), os Cenários (Direcionadores Estratégicos e Tendências), o Diagnóstico Organizacional (Ambiente Interno: Forças e Fraqueza; Ambiente Externo: Ameaças e Oportunidades), as Partes Interessadas (sua classificação e expectativa), o mapeamento do processo principal, além da pesquisa interna e externa e as entrevistas com os Conselheiros. Com base nas análises realizadas, ainda durante o seminário, foram propostas idéias para ações estratégicas a serem empreendidas pelo TCE-PE dentro de seis perspectivas: 1) Auditoria e Julgamento; 2) Interação com o Ambiente Externo; 3) Planejamento, Desenvolvimento Organizacional e Controle Interno; 4) Gestão Administrativa e Financeira; 5) Gestão de Pessoas e 6) Gestão de Tecnologia da Informação.

Como resultado de todo esse processo de planejamento, obtivemos a formulação da Missão do TCE-PE<sup>4</sup>, da sua Visão de Futuro<sup>5</sup>, dos Valores<sup>6</sup>, de 6 Macroobjetivos, 17 Programas Estratégicos e 63 Ações. Os novos Macroobjetivos foram os seguintes:

- Fiscalizar e julgar a aplicação de recursos públicos de forma célere e com qualidade;
- Interagir com o Ambiente Externo de forma produtiva;
- Consolidar as funções de Planejamento, Desenvolvimento Organizacional e Controle Interno;
- Buscar a Excelência na Gestão Administrativa e Financeira;
- Aperfeiçoar a Gestão de Pessoas;
- Disponibilizar, em tempo, com qualidade e segurança, ambiente e aplicativos de Tecnologia da Informação visando à eficácia das atividades.

Além desses elementos, também foram definidos

30 indicadores de desempenho institucionais para serem acompanhados ao longo dos cinco anos de execução do Plano. Esses indicadores foram construídos de acordo com a metodologia do Balanced Scorecard<sup>7</sup>, sob as seguintes perspectivas: 1) Clientes/Usuários/Sociedade; 2) Financeira; 3) Processos Internos e 4) Aprendizado e Crescimento.

## **2.5 CONSTRUÇÃO DO PLANO DE GESTÃO 2004/2005 E DO PLANO OPERATIVO ANUAL 2004**

Em 2004 iniciou-se uma nova gestão no TCE-PE e foram construídos os primeiros Planos de Gestão e Operativo Anual com base em um Plano Estratégico no TCE-PE. Inicialmente, foi realizado um seminário para priorização dos Programas Estratégicos, das Ações e Indicadores de Desempenho estabelecidos no Plano Estratégico do TCE-PE para o período de 2004 a 2008.

Definidas as prioridades, as unidades administrativas passaram a discutir setorialmente as proposições de metas e indicadores setoriais e a levantar demandas interdepartamentais. Nesse período, houve uma intensa troca de informações e acordos entre as unidades do TCE-PE, visando ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis e a eficácia das ações propostas.

Seguindo-se a essas discussões setoriais, foram realizados seis seminários temáticos, agrupados em função dos Macroobjetivos estabelecidos no Plano Estratégico. Os objetivos desses eventos eram compartilhar os planos setoriais, obter uma visão sistêmica de cada Macroobjetivo, estabelecer pesos para os Programas Estratégicos, Ações e Metas, visando ao monitoramento do POA 2004 e apresentar e discutir os indicadores setoriais.

Contando com a participação de representantes de todas as unidades envolvidas em cada um dos Macroobjetivos, esses seminários foram caracterizados por discussões muito enriquecedoras. Nesse sentido, houve a oportunidade de reflexão mais aprofundada sobre a essencialidade para a instituição, prioridades estabelecidas, importância, complexidade, articulação

<sup>4</sup> Missão do TCE-PE: Desempenhar o papel constitucional de fiscalizar, controlar e orientar a aplicação de recursos públicos, estimulando o exercício da cidadania.

<sup>5</sup> Visão de futuro do TCE-PE: Ser reconhecido por sua atuação eficiente, eficaz e efetiva no controle e aperfeiçoamento da gestão pública

<sup>6</sup> Valores: Ética, Transparência, Comprometimento, Efetividade e Competência.

<sup>7</sup> O nome reflete o equilíbrio entre objetivos de curto e de longo prazo, entre medidas financeiras e não financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrências e entre as perspectivas interna e externa de desempenho.

e interdependência entre os programas, ações e metas anteriormente definidos. Ao final do ciclo de seminários, os Planos estavam quase concluídos, restando apenas realizar uma revisão final, verificar a aderência em relação ao Plano Estratégico (2004-2008) e promover os ajustes necessários.

Os produtos gerados desse trabalho foram Planos estruturados nos moldes do Plano Estratégico e desdobrados por meio de 281 metas com seus respectivos responsáveis. Desenvolveu-se um sistema informatizado para facilitar o monitoramento da implementação das ações do Plano Estratégico e estruturou-se um plano de monitoramento. Dos trinta indicadores propostos no Plano Estratégico, considerando a importância e a facilidade de obter as medições, foram priorizados alguns para serem medidos em 2004.

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Quando começaram os trabalhos de construção do processo de planejamento no TCE-PE, muitos receios existiam na organização quanto à sua viabilidade. Questões como - “a alta administração não terá interesse de participar”, “o plano vai ficar só no papel”, “eu já vi isso antes, não dá em nada!”, “não existe continuidade administrativa no TCE-PE” – poderiam ter desacreditado o projeto.

Felizmente, a realidade foi outra. O Conselho demonstrou grande apoio e interesse em participar da construção do Plano Estratégico. Os planos que foram construídos mantêm uma grande sintonia com o Plano Estratégico, garantindo a tão desejada continuidade administrativa. Muitos gerentes e servidores participaram com entusiasmo da construção dos Planos. Os gerentes têm enfatizado a importância do processo de planejamento para o desempenho de suas funções. O que antes poderia ser considerado um projeto individual de determinado gerente, passou a ser um projeto da instituição. O fato de determinada meta constar dos Planos significa que a organização acredita que ela deva ser executada naquele prazo previsto e que todos devem colaborar para o alcance daqueles objetivos.

Enfim, são inúmeras as vantagens que o processo de planejamento tem agregado à gestão do TCE-PE, o relato desse artigo demonstra o grande avanço que obtivemos na área de elaboração de planos, as metodologias foram absorvidas e adaptadas pela organização. No início, existia uma grande dificuldade de orga-

nizar as idéias que floresciam em todos os setores do TCE-PE, contudo o estudo e a prática foram apresentando os caminhos que deveríamos percorrer. Enfim, a aposta que a instituição fez no processo de planejamento, vislumbrando a sua importância para o seu desenvolvimento organizacional, consciente de que o processo necessitaria de tempo e que não deveria desanimar frente aos primeiros obstáculos e sim aprender com eles, possibilitou o desenvolvimento da cultura de planejamento no TCE-PE.

Contudo, vale salientar que o processo de planejamento ainda não está consolidado no TCE-PE, há muito o que aprender, principalmente nas fases de monitoramento e avaliação dos Planos. Porém, pelo breve relato deste artigo podemos perceber o quanto se avançou nessa área nos últimos anos e que as perspectivas para o futuro são ainda mais animadoras. Assim, esperamos ter em breve um processo de monitoramento e avaliação adequado que proporcione a todos os envolvidos enxergar e avaliar os resultados obtidos, possibilitando a tomada de decisão oportuna e um processo de planejamento cada vez mais maduro, tranquilo e eficaz.

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- KAPLAN, Robert S. e NORTON, David P. A estratégia em ação: balanced scorecard. 16ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- MINTZBERG, Henry, AHLSTRAND, Bruce e LAMPEL, Joseph. Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Plano Operativo Anual 2002.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Plano Operativo Anual 2003.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Plano Estratégico 2004-2008.
- PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. Plano de Gestão 2004/2005.
- PROGRAMA DA QUALIDADE NO SERVIÇO PÚBLICO. Manual para Avaliação da Gestão Pública - 2004. Disponível em [www.pqsp.planejamento.gov.br/publicacoes](http://www.pqsp.planejamento.gov.br/publicacoes). Acesso em: 15 abril 2004.