



# DUPLO PLANEJAMENTO NA PRÁTICA: A NECESSIDADE DE UM MODELO DE GOVERNANÇA E CONFIANÇA

POR **RENATA VILHENA**

Nós, gestores, sabemos que novos governos precisam se alicerçar em novas ações. Isso se deve a múltiplos fatores: os eleitores esperam novos resultados, os atores políticos desejam novos acordos que assegurem o equilíbrio dos poderes; o eleito espera garantir alta popularidade, credibilidade e manutenção do seu capital político. Mas, serão todas as ações realmente novas? Ou nos governos anteriores o planejamento para execução de ações capazes de alcançar os objetivos citados foi deixado de lado, frente à necessidade de ajustar demandas emergenciais? Seria o agir de forma reativa a raiz do problema que sempre aflige novos governos e governantes? Ou, talvez, a equipe responsável não tivesse as competências necessárias para executar com qualidade a agenda prevista pelo governo?

Questionamentos como esses podem ser a causa das inúmeras paralisias decisórias dentro de governos, em qualquer unidade da federação. Vamos tentar responder essas questões com a premissa de que o sucesso de um bom governo parte do chamado “duplo planejamento” e da estruturação de uma equipe de alta performance, dentro de um modelo de governança capaz de corrigir rumos durante a implementação.

Afinal, a capacidade de um governo obter o desempenho eficiente esperado – gerando valor público –, depende também das decisões que foram tomadas no passado e, claramente, as que estão sendo tomadas hoje modelarão as opções dos gestores no futuro.

Este artigo apresenta algumas razões para que governantes e gestores adotem o duplo planejamento como um modelo positivo de geração de valor público para a sociedade. Vamos analisar questões que envolvem a aplicabilidade do planejamento, como pensá-lo no curto prazo e as consequências positivas em assumir algumas posturas como novo governo (ou governo reeleito). Em seguida, mostraremos a importância do planejamento de médio prazo e de se pensar o tipo de burocracia que estará executando este planejamento. A aplicabilidade e o sucesso do duplo planejamento acontecem quando há coerência entre as agendas de curto e médio prazo e a presença de uma equipe de alta performance, que garanta a disciplina do monitoramento e *report* de possíveis problemas já mapeados que podem impactar os resultados. Também vamos mostrar que o duplo planejamento não promove resultados efetivos se não estiver institucionalizado um modelo de

governança, o que reforça a importância do monitoramento. E, finalmente, veremos a importância da construção desse modelo baseado na confiança para as pessoas que fazem parte da estrutura de governo.

### **DEMANDA POR PLANEJAMENTO CRESCENTE E VÍCIOS A SEREM EVITADOS**

O duplo planejamento não é uma estratégia nova. A literatura define o planejamento como um conjunto de ações que, tratadas de forma estratégica, colaboram para a eficiência e o melhor desempenho das organizações. A utilização das ferramentas que compõem o chamado “planejamento estratégico” possibilita às organizações, públicas ou privadas, se municiarem de medidas capazes de mitigar ameaças e aproveitar as oportunidades que o ambiente proporciona.

A formulação do planejamento estratégico no setor público reflete as tratativas da iniciativa privada, mas também customiza algumas ferramentas para atender às particularidades da administração pública. Uma dessas práticas é o planejamento estratégico situacional, abordagem crítica ao planejamento tradicional (Matus, 1993). Outras experiências do planejamento governamental utilizam as metodologias PDCA – do inglês *plan* (planejar), *do* (fazer), *check* (checar) e *act* (agir) – e o *Balanced Scorecard* (BSC), que propõe o desdobramento da estratégia em um conjunto de objetivos, indicadores e metas, permitindo acompanhar e avaliar o desempenho, definir projetos e processos, para verificar a execução do que foi planejado e concretizar os objetivos estabelecidos (Matus, 1993; Shewhart, s/d; Kaplan & Norton, 1997).

Como o ambiente do setor público é altamente dinâmico, não podemos desconsiderar as inúmeras interfaces e conexões existentes, que devem se refletir em resultados para os cidadãos. Assim, além do planejamento estratégico e da abordagem escolhida – planejamento situacional, PDCA, BSC ou outras – é importante que o setor público reconheça a necessidade do “duplo planejamento” – pensar o curto prazo com a mesma seriedade e qualidade do planejamento de longo prazo.

Mais um argumento favorece o uso do duplo planejamento no setor público. Fala-se muito do planejamento de longo prazo, reconhecido como realmente positivo, mas que pode gerar problemas quando tratado de forma isolada. Suas ferramentas podem absorver a nossa atenção de forma equivocada, fazendo a burocracia seguir cegamente esse

planejamento, sem perceber as oportunidades de correção de rumos ou, simplesmente, explorar aquilo que não foi esclarecido num primeiro momento porque não estava contido nos planos. A forma de evitar que acompanhem planos sem nos determos nas oportunidades é institucionalizar um modelo de governança que, com um monitoramento intensivo, retrate tanto os problemas como as oportunidades.

### **NO CURTO PRAZO, PODEMOS CONFUNDIR TEORIA E PRÁTICA: HÁ AÇÕES POLÍTICAS E TÉCNICAS NECESSÁRIAS, REALIZADAS POR PESSOAS QUE DEVEM COMPREENDER ESTAS DIMENSÕES**

Novos governos precisam atuar técnica e politicamente em um curto espaço de tempo, conhecido como “os primeiros cem dias de governo”, momento em que o custo político de implementação de determinadas ações ainda é considerado baixo (ou mediano), frente ao capital político proveniente das urnas. A teoria já conhecemos, mas ela não pode ser confundida com uma receita simples: nessa primeira etapa, é importante garantir que as ações emergenciais sejam mapeadas. Podemos encontrar administrações que somente as mapearam e não observaram como a equipe de transição de governo definiu os planos de ação para que fossem executadas (diga-se de passagem, muitas vezes em tempo recorde) pelo corpo burocrático responsável. Isso significa que é necessário mapear as ações de curto prazo e, efetivamente, tomar providências.

A equipe de transição de governo é escolhida antes mesmo da posse do líder do executivo e um erro na escolha da sua composição pode gerar desafios no exercício cotidiano da administração. Afinal, a administração pública é complexa o suficiente para que muitos “especialistas” não compreendam a dinâmica de trabalho da burocracia e as relações necessárias entre Legislativo e Executivo, nesse primeiro momento. No entanto, ainda no campo teórico, partimos da premissa de que temos uma equipe de transição que consegue não apenas entender as relações necessárias entre os poderes, como também observar questões de cunho técnico: por exemplo, se as peças orçamentárias e de planejamento do governo anterior comprometerão a próxima administração e se contratos importantes estão sendo encerrados sem a devida recontração, deixando a futura administração à deriva no que se refere aos serviços básicos de manutenção, comprometendo alguns serviços prestados aos cidadãos.





No campo político, as reformas desenhadas nesse período precisam ser debatidas com habilidade junto ao Poder Legislativo, com o objetivo não apenas de convencer, mas também de garantir a governabilidade e a coerência da administração. Também é necessário conversar e garantir o alinhamento da informação junto aos novos secretários que conduzirão as pastas e devem colaborar com a execução da estratégia traçada pelo governo. Em muitos casos, é o secretariado que interage mais com os meios de comunicação e ruídos de compreensão sobre como as reformas serão implementadas podem colocar em xeque todo o esforço planejado.

Os governos tendem a priorizar um dos caminhos e acabam se perdendo. A relação política e a frente técnica devem ser coordenadas, para garantir que a teoria (levantar contratos e revisar a estrutura administrativa, o orçamento e outros itens) gere resultados e agregue valor ao novo governo. Mais uma vez, esbarramos nas pessoas, elemento-chave para que a teoria se torne prática.

**NO MÉDIO PRAZO, PODEMOS CONFUNDIR TEORIA E PRÁTICA: É PRECISO CUIDAR DA EXECUÇÃO PENSADA POR UM PLANEJAMENTO COERENTE, FEITO POR PESSOAS QUE DEVEM DOMINAR ESSES DADOS, PARA GERAR INFORMAÇÃO** A atuação na burocracia não é estanque. Isso significa que, enquanto se faz a revisão do que foi planejado pelo governo anterior, deve-se executar as ações previstas e, se houver necessidade de reajustes, eles devem ser embasados. O alinhamento dos instrumentos formais de planejamento – que muitos ainda caem no erro de elaborar como “peças de ficção” – torna a implementação das políticas públicas algo próximo do caos. Se o “guia” para a execução já está sendo questionado, o caminho para a implementação será tortuoso. A legislação brasileira é clara sobre a importância de se planejar o médio prazo para reduzir as discontinuidades políticas, mas, caímos mais uma vez no campo teórico, pois o que vivemos, na prática, são inúmeras mudanças sem a perspectiva

que um governante deveria ter, de produzir um legado e um valor público. É desafiador entender como nos mantemos nessa “roda viva”, retroalimentando tropeços. Parafraseando o cantor Chico Buarque (em novo contexto e com todo o respeito), novos governos querem “ter voz ativa, no nosso destino mandar, mas eis que chega a roda viva, e carrega o destino pra lá”. Mais uma vez, sufocados pelo urgente ou inesperado, os governos enfrentam o desafio de saírem ilesos da atuação nos problemas emergenciais ou tentando resolver tantos problemas complexos, que o ato de planejar fica em segundo plano.

Nesse sentido, é importante perceber o ato de planejar como uma prática da administração pública tão importante quanto a implementação, já que um está contido no outro. Os governos tendem a gerir problemas de forma descoordenada, e uma das razões é a fragilidade do seu corpo burocrático. Gestores pouco alinhados com o que foi planejado e o que se pretende executar tendem à frustração ou ao baixo engajamento, o que impacta diretamente a eficiência da burocracia e a eficácia das políticas públicas. Mais uma vez, cabe aqui a reflexão sobre “quem” está conosco, nos municiando de informações coerentes o suficiente para direcionarmos os esforços às demandas realmente necessárias.

**NO LONGO PRAZO, PODEMOS CONFUNDIR AS PRÁTICAS: A RODA VIVA NOS ALCANÇOU?** Planejar não é fácil e implementar tudo como foi pensado, muito menos. Para muitos governos, o longo prazo se torna algo distante, na medida em que se deixam sufocar pela ação reativa ou pelo planejamento mal estruturado. Mais uma vez, nos vemos diante da teoria e como a prática pode ser perversa: planejar o longo prazo não deve ser entendido, exclusivamente, como criar missão, valores, mapas e objetivos. É necessário trazer esses objetivos para o presente, estudá-los à luz do planejamento de curto e médio prazo e desenhar saídas para os problemas públicos coerentes com o todo. A máxima de que planos tendem a ser engavetados acaba se tornando

## UMA SAÍDA PARA GARANTIR A COERÊNCIA ENTRE AS AGENDAS DE CURTO E MÉDIO PRAZO É EXECUTAR O DUPLO PLANEJAMENTO

uma verdade para muitos, devido ao desafio da coerência entre as partes. Esse aspecto é relevante nos casos em que a atuação já não representa uma ação que visa o longo prazo e, uma vez inserida nessa roda viva, a burocracia se questiona sobre o que, de fato, havia sido planejado há alguns meses ou anos. Uma saída para garantir a coerência entre as agendas de curto e médio prazo é executar o duplo planejamento, com uma equipe de alta performance que garanta a disciplina do monitoramento e *report* de possíveis problemas já mapeados, que poderão impactar os resultados. O duplo planejamento é de curto prazo – como a administração pública precisa funcionar hoje –, devendo assim ser pensado com uma estratégia própria e a certeza de que o funcionamento deve atender o seu público-alvo hoje. Para isso, é necessário delimitar o papel de cada ator, de forma clara e objetiva. Já o planejamento de longo prazo, que visa modificar o futuro, deve garantir a coerência do hoje com o que poderá ser alterado amanhã. No entanto, o que se deseja para o futuro não deve ser pensado em caráter aleatório, muito pelo contrário: os governos precisam se preparar e garantir uma estratégia para chegar lá. Essa estratégia também é

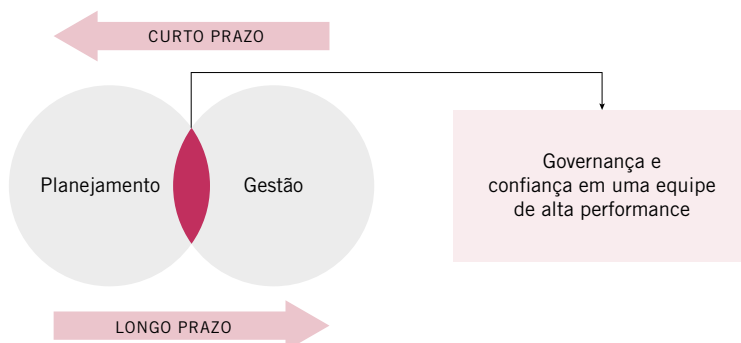
conhecida, mas nem sempre praticada: a criação de um modelo de governança e monitoramento do que foi planejado, evitando assim as confusões de ordem prática. A **Figura 1** ilustra como o duplo planejamento se enquadra na perspectiva da governança.

### ALÉM DO DUPLO PLANEJAMENTO, ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA E MONITORAMENTO, PARA GARANTIR OS RESULTADOS ESPERADOS

Para que os planos saiam do papel, sabemos como as pessoas são importantes no processo. A proposta de criar um modelo de governança forte, capaz de antecipar riscos para o núcleo estratégico, não é uma solução nova, mas em alguns casos acaba ficando no campo teórico ou acontecendo de forma equivocada. A governança deve ser institucionalizada, partindo da premissa do foco: é humanamente impossível tratar de tudo ao mesmo tempo e com a mesma qualidade. A definição das prioridades, de ações que serão pauta do modelo de governança, é a etapa número um para uma execução bem-sucedida do duplo planejamento. O problema é que há governos que alteram as prioridades constantemente. É importante destacar que modelo de governança não é comitê de crise, mas uma instância que desdobra a estratégia de longo prazo em estratégias menores e as acompanha com disciplina exemplar. Em alguns casos, a governança é parte da cultura da administração pública e não uma obrigatoriedade, característica que deveria ser enraizada em todos os governos.

É no campo da governança que o que foi decidido no curto prazo, e executado no curto e médio prazo, é monitorado para garantir o longo prazo. Essa instância, normalmente chamada de Comitê

**FIGURA 1** | O DUPLO PLANEJAMENTO E SUA RELAÇÃO COM A GOVERNANÇA



FONTE: ELABORADO PELA AUTORA.

Temático, se reúne mensalmente. Quando o monitoramento recebe informações que podem impactar o resultado, o modelo de ocorrência pode ser alterado para corrigir os erros ou externalidades negativas, o mais rápido possível. As pessoas que fazem parte dessa equipe devem estar em consonância com o que chamamos de Equipe de Alta Performance. Aqui, reside outro desafio de compreensão entre teoria e prática: os gestores tendem a levar em consideração apenas a presença de pessoas que, com competências complementares, formam “a” equipe de alta performance, esquecendo-se de que isto só será possível se houver clima organizacional que garanta um ambiente de alto desempenho. Nesse ambiente, a “crença” de que existe mais de uma verdade é premissa fundamental para que boas soluções sejam pensadas. A interdisciplinaridade colabora com essa visão, mas os membros da equipe devem perceber a diversidade de opiniões como pluralidade de soluções para os problemas públicos.

Equipes de alta performance inseridas em um modelo de governança devem pensar não apenas no contexto coletivo, mas também de forma individualizada. Isso significa se adaptar do ponto de vista comportamental, frente ao desafio colocado. Individualmente, o gestor deve estar ciente da flexibilidade para possível troca de papel, ter autoconhecimento e autogestão para conseguir alterar antigos hábitos, tanto do ponto de vista pessoal como organizacional. Além disso, o foco no desempenho da equipe – que busca de forma coletiva alcançar resultados – é premissa básica para a garantia da performance desejada.

**É PRECISO TER CONFIANÇA** Desde o início, estamos falando – sem necessariamente usar a palavra – de confiança e pessoas. Toda ação pública é executada por alguém que precisa ver sentido em sua execução e não são poucos os registros de desestímulo ou ausência de engajamento no setor público. Além da falta de estratégias de engajamento e de uma sólida política de gestão de pessoas, o setor público carece de autonomia e confiança em suas equipes, para que elas se fortaleçam e se tornem times de alta performance. Se os eleitores confiaram em um novo governo, os governantes precisam confiar em seu corpo burocrático. Em um modelo de governança, é necessário ter confiança de que há qualidade na informação e a equipe responsável por garantir os resultados não só executou o devido monitoramento, como também atua e se preserva em um ambiente de estímulo à alta performance. Sem confiança, os gestores não se entregam aos resultados e não se comprometem com os resultados dos outros.

Para finalizar, proponho uma reflexão: você gera o resultado que lhe foi confiado? Quais ferramentas de engajamento tem utilizado para garantir que sua equipe veja sentido no trabalho cotidiano? Sua equipe confia em você para gerar o resultado que você espera? Eles confiam uns nos outros?

---

**RENATA VILHENA** é professora associada da Fundação Dom Cabral, consultora em Gestão Pública e membro do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) desde 2016. Foi Secretária de Estado de Planejamento e Gestão do Governo em Minas Gerais (2007-2014). Autora de diversas publicações nacionais e internacionais sobre gestão pública.

#### PARA SE APROFUNDAR NO TEMA

MATUS, Carlos. El plan como apuesta. **Revista PES (Planeación Estratégica Situacional)**, Caracas, n. 2, p. 9-59, abril, 1993.

MATUS, Carlos. O Plano como aposta. **São Paulo em Perspectivas**, São Paulo, v. 5, n. 4, p. 28-42, out./dez. 1991.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **A estratégia em ação: balanced scorecard**. Rio de Janeiro: Campus, 1997. 344 p.

MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Um guia de governança para resultados na administração pública**. Brasília: Publix Editora, 2010. 262 p.