

A formulação de um Planejamento Estratégico como inovação processual e organizacional – a experiência da CGU



The formulation of a Strategic Planning as a procedural and an organizational innovation – the experience of CGU

Sérgio Roberto Guedes Reis sergiorgreis@gmail.com

Auditor Federal de Finanças e Controle. Ministério da Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Brasília, Brasil

Recebido 08-dez-16 **Aceito** 15-fev-17

Resumo Este artigo apresenta a experiência de elaboração do planejamento estratégico do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), expondo fases constitutivas e metodologias abordadas – o Planejamento Estratégico Situacional, o Balanced Scorecard e o Design Thinking. Enfatiza-se o seu caráter participativo, tendo-se em conta o envolvimento de todos os servidores da organização em cada etapa. Discorre-se, com base no Manual de Oslo, sobre as modalidades de inovação que podem ser nele observadas, posicionando-o, então, como novidade processual e organizacional. Apresentam-se os desafios de conjuntura a tal iniciativa, como a sua adequação ao Plano Plurianual do governo federal e o contexto político nacional. Finalmente, prospectam-se desdobramentos: a possibilidade de o projeto vir a contribuir para a construção de um novo tipo de controle interno – mais produtivo e com menor ênfase em questões formais; e a sua caracterização como uma inovação de produto, caso avance no sentido de incluir em si a participação social em seu monitoramento e aperfeiçoamento, questão sem paralelo na experiência recente de planejamento estratégico institucional.

Palavras-chave planejamento estratégico, inovação, controle interno.

Abstract *This paper presents the experience of developing the strategic planning of the Ministry of Transparency, Supervision and General Control (CGU), throughout its constitutive phases and methodologies - the Situational Strategic Planning, Balanced Scorecard and Design Thinking. It emphasizes its participatory nature, taking into account the involvement of all the organization's employees at each stage. It is discussed, based on the Oslo Manual, the innovation modalities can be observed in it, positioning it in terms of procedural and organizational innovation. It is presented the context of challenges to such an initiative, as its suitability for the Multi-Year Plan of the federal government and the national political context. Finally, it is shown its prospecting-developments: the possibility that it contributes to building a new type of internal control – more productive and with less emphasis on formal issues; and its characterization as a product innovation, should it include social participation in its monitoring and improvement, a matter without precedents in the recent experiences of institutional strategic planning.*

Keywords *Strategy planning, innovation, internal control.*

Desde que a Controladoria-Geral da União (CGU) – atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por força da Medida Provisória nº 726/2016 – adquiriu a configuração vigente, em 2003 (Lei nº 10.683/2003), haviam ocorrido dois processos de elaboração de Planejamento Estratégico nessa organização. O primeiro, válido para o período 2007-2010, foi elaborado essencialmente com a participação da alta direção da instituição; o segundo, vigente para o período 2011-2015, contou com a participação de dirigentes de nível intermediário. Ambos foram estruturados a partir de elementos da metodologia do Balanced Scorecard (Kaplan; Norton, 1996), mas sem contar, por exemplo, com indicadores para os Objetivos Estratégicos ou metas quantitativas para projetos e atividades – os quais foram encaixados naqueles como iniciativas em geral já existentes, e não elaborados a partir da definição daqueles (CGU, 2016).

Por sinal, os planos que operacionalizavam tais medidas eram estabelecidos por unidade, sem abrangência sistêmica e, em sentido amplo, sem enfoque intersetorial. Além disso, de uma perspectiva institucional, verificava-se a existência de uma unidade de assessoria – e não uma diretoria propriamente dita – como responsável pelo acompanhamento da implementação do planejamento estratégico: a Assessoria Especial de Gestão de Projetos (AESP). Ela seria convertida na Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DIPLAD), dotada de duas Coordenações-Gerais, de competências mais amplas e de maior complexidade, bem como de maior capacidade operacional, a partir da aprovação do Decreto 8.109/2013.

Neste artigo, busca-se apresentar o processo de elaboração do Planejamento Estratégico da CGU referente ao período 2016-2019, apontando o conjunto de inovações metodológicas e procedimentais que caracterizaram o projeto não apenas com relação ao histórico da instituição, mas também em comparação com outras experiências recentes desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo Federal. A seguir, com base no Manual de Oslo, buscar-se-á caracterizar que tipos de inovação podem ser observados a partir de tal projeto, identificando-os com base nas conceituações trazidas por tal

documento-síntese a respeito da noção de inovação. Depois, questões que impactam o sucesso na implementação do projeto são trazidas, como preparação para a discussão sobre as potencialidades que poderá vir a oferecer à Administração Pública a depender de seus desdobramentos – inclusive sua disseminação para outros órgãos e a possível novidade da instituição de processos de participação social em processos de planejamento estratégico institucional, bem como a eventual modernização, no contexto da CGU, da noção de controle.

A Trajetória do Processo de Elaboração do Planejamento Estratégico na CGU¹

A Concepção do Projeto

As primeiras discussões internas a respeito da necessidade de revisão do planejamento estratégico ocorreram ainda em 2014, tendo-se em vista que, originalmente, o plano então vigente tinha previsão de se encerrar nesse mesmo ano. Em virtude de questões contextuais, como o início de um novo ciclo de governo ao final desse ano, optou-se por estender a duração do instrumento então em vigor para 2015, dando possibilidade ao desenvolvimento de uma revisão mais aprofundada da estratégia organizacional.

A princípio, concebeu-se a possibilidade de desenvolvimento do novo planejamento estratégico a partir da contratação de consultoria externa. À época, o Ministério do Planejamento havia publicado uma Ata de Registro de Preços (nº 05/2014) voltada a viabilizar a contratação de serviços técnicos especializados a tal fim por parte de órgãos da Administração Pública Federal. Contudo, três fatores impulsionaram a deliberação no sentido de desenvolvê-lo por meio de equipe interna, formada por servidores da Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DIPLAD):

- existência de expertise interna;
- interesse no desenvolvimento de metodologia customizada à realidade da instituição, consolidando as boas práticas identificadas nas visitas técnicas realizadas;
- potencial redução de custos a partir de tal opção, considerando-se o cenário vigente de restrição fiscal (CGU, 2016).

Com efeito, verificou-se que o cronograma oferecido a partir da Ata de Registro de Preços em questão oferecia possibilidades restritas de customização em face das características do órgão. Adicionalmente, a nova equipe dirigente manifestou interesse em realizar um processo mais aprofundado de revisão da estratégia, contando com a participação dos servidores da organização. Tais aspectos

1 Esta seção, voltada a descrever a experiência de construção do Planejamento Estratégico 2016-2019 da CGU, baseia-se amplamente no Relatório de Elaboração do Planejamento Estratégico da CGU, o qual foi redigido com a participação deste autor e que está previsto para ser publicado pelo órgão no segundo semestre de 2016 (CGU, 2016).

foram convertidos em duas diretrizes, que informaram a concepção do projeto: 1) ampla participação dos servidores da instituição em todas as fases do planejamento; 2) desenvolvimento do processo com base em diagnóstico situacional tendo como referência os problemas e desafios organizacionais.

Com base em tais diretivas, o projeto, desenvolvido entre os meses de maio de 2015 a março de 2016, foi dividido em quatro fases: 1) Diagnóstico situacional; 2) Formulação da estratégia; 3) Desdobramento da Estratégia; 4) Alinhamento institucional. Um modelo de governança foi estabelecido, com base em três níveis decisórios, para acompanhar, validar e direcionar o projeto, a partir da liderança do Ministro da CGU.

O Diagnóstico Situacional

A realização de uma avaliação situacional da condição corrente da organização se tratou de iniciativa inédita na história da organização. Para tanto, a equipe técnica foi capacitada sobre as metodologias SWOT, de avaliação ambiental (baseada no estudo das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças existentes para a organização) e Árvore de Problemas (a partir do Planejamento Estratégico Situacional, modelo elaborado pelo economista chileno Carlos Matus). Também os servidores foram capacitados sobre como conduzir oficinas e a respeito de como consolidar os insumos resultantes desses processos participativos.

A liderança do projeto optou por realizar oficinas presenciais com todos os servidores da organização, situados na Unidade Central, em Brasília, e em cada uma das 26 Unidades Regionais existentes nas capitais do país. Cada um dos quadros funcionais foi individualmente convidado, e os eventos necessariamente contaram com profissionais de distintas áreas do Ministério, como forma de incentivar a integração institucional. Nas oficinas, os servidores discutiam, pelas manhãs, suas percepções sobre o ambiente interno e externo à organização; à tarde, elaboravam árvores de problemas a partir de problemas centrais por eles mesmos definidos com base nas políticas públicas entregues pelo órgão à sociedade e nas áreas de suporte existentes no órgão.

Optou-se por realizar oficinas específicas, em separado, com servidores comissionados de nível intermediário e superior; no caso das regionais, individualmente visitadas ao longo de um período de dois meses, seus chefes eram entrevistados pela equipe técnica em separado, oportunizando a livre expressão dos servidores. Ao fim do processo, mais de 60 oficinas, com a participação de cerca de dois mil servidores, foram realizadas. Em paralelo, fóruns virtuais e e-mails também foram disponibilizados para captar opiniões e sugestões dos servidores. O processo foi completado a partir de entrevistas feitas com cerca de vinte representantes de partes interessadas, como gestores públicos, agentes de órgãos de combate à corrupção, ouvidores e representantes da sociedade civil, de forma a captar percepções sobre o órgão de atores que com ele se relacionam.

O resultado desse esforço foi um conjunto de cerca de 220 macroproblemas e de mais de 1,4 mil elementos da matriz SWOT, os quais foram agregados, após extensa avaliação da equipe técnica do projeto, em 16 macroproblemas (com suas respectivas causas e efeitos), e 30 forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Um relatório analítico sobre cada aspecto foi produzido e colocado em consulta pública aos servidores, que tiveram a oportunidade de propor alterações e aperfeiçoamentos. Posteriormente, foi apresentado aos dirigentes da Controladoria (Ministro, Secretário-Executivo e Secretários) ao longo de reuniões de imersão.

A Elaboração da Estratégia

A fase de elaboração da estratégia objetivou definir, com base no diagnóstico situacional, a missão, a visão e os valores da organização. Inicialmente, os servidores avaliaram as redações vigentes desses elementos, a partir de fórum virtual, fornecendo sugestões de manutenção ou de mudança dos termos. Em paralelo, os dirigentes do Ministério foram individualmente entrevistados, de forma a se captar as distintas compreensões sobre as estratégias a serem traçadas para o órgão. Depois, essas avaliações foram consolidadas e, juntamente com as impressões colhidas junto aos servidores, foram apresentadas, de forma conjunta, aos dirigentes. Além disso, um grupo de servidores foi convidado a, especificamente, discutir os valores existentes e a serem reforçados na CGU². A partir de oficinas realizadas com a alta direção do órgão, foram enfim definidas quatro propostas de missão, quatro redações de visão e 13 valores, a serem apresentadas para deliberação dos servidores. Um processo de votação virtual foi, enfim, estabelecido, viabilizando a eleição da missão, da visão e dos seis valores mais votados. O processo contou com a participação de cerca de 65% dos quadros funcionais da instituição.

O Desdobramento Institucional

Nesta etapa, viria a ser estabelecido o novo Mapa Estratégico do órgão, composto por um rol de objetivos estratégicos distribuídos conforme interpretação contextualizada das perspectivas do Balanced Scorecard – no caso, as dimensões “pessoas”, “infraestrutura”, “processos internos” e “resultados”. O processo foi iniciado a partir de oficinas realizadas com diretores e secretários, com base na metodologia do Strategy Execution Framework (Estrutura de Execução da Estratégia, em tradução livre), desenvolvida por Morgan, Levitt e Malek (2008).

Nesses eventos, os dirigentes eram divididos em grupos, conforme os macroproblemas mapeados na fase de diagnóstico situacional. Os integrantes eram primeiramente convidados a debater sobre

2 O chamado “Mars Group” (Collins, 2000) é uma metodologia voltada a captar os valores mais profundos existentes em uma organização, com base na realização de questionários junto a funcionários os quais, pelo seu histórico e experiência no órgão, possam representar e captar os artefatos culturais ali vigentes. Trata-se de recurso considerado relevante para a formulação de estratégias que se coadunem com a identidade organizacional, e não meramente com as perspectivas dos tomadores de decisão.

a relação entre o macroproblema e os elementos da estratégia definidos na fase anterior (missão, visão e valores), identificando as medidas necessárias para que a situação-problema venha a propiciar a realização da missão definida e a criação de condições para o alcance da visão de futuro. Depois, avaliavam, nesse contexto, os resultados esperados por cada parte interessada associada ao macroproblema, de forma a buscar entender os diferentes pontos de vista envolvidos na resolução da questão. Finalmente, estabeleciam redações possíveis de Objetivos Estratégicos, conforme orientações metodológicas fornecidas pela equipe técnica responsável pelo projeto, bem como ideias de métricas de avaliação.

Esse conjunto de propostas – cerca de 40 redações de objetivos – seria posteriormente levado ao Comitê de Gestão Estratégica, o qual, após extensa discussão, construiria um rol de 16 minutas de objetivos, os quais seriam submetidos à avaliação dos servidores em plataforma virtual. Nesse processo, os partícipes puderam propor outras redações, sugerir a manutenção de objetivos do plano estratégico anterior, ou mesmo a inclusão ou exclusão de propostas, bem como a apresentação de sugestões de indicadores para esses objetivos. Ao final desse momento participativo, quatro novos objetivos acabaram por ser acatados pelo corpo dirigente – todos relacionados à perspectiva de resultados, a mais intimamente ligada a metas externas à organização (objetivos de interesse de cidadãos, gestores e demais *stakeholders*), de tal forma a se compor um Mapa Estratégico (figura 1, a seguir) com 20 objetivos estratégicos – referendado por meio da Portaria nº 50.223/2015.

Figura 1. Mapa Estratégico da CGU – 2016-2019



Fonte: Portaria CGU nº 50.223/2015

O Alinhamento Institucional e a Publicação do Planejamento Estratégico e dos Planos Operacionais

A fase de alinhamento institucional seria marcada pela construção participativa de projetos, atividades e indicadores do planejamento estratégico, de forma articulada aos objetivos estratégicos – processos também inovadores no contexto da organização. A etapa foi iniciada a partir da realização de um evento, com duração de cinco dias, que contou com a presença de todos os Chefes das Unidades Regionais do órgão, bem como dos Secretários, Diretores, Coordenadores-Gerais e demais assessores. Na ocasião, para além de esforços de sensibilização com base no novo Mapa Estratégico pactuado, foram realizadas diversas oficinas com os partícipes distribuídos em grupos de acordo com os objetivos estratégicos definidos na fase anterior: atividades voltadas à definição conceitual e redacional dos termos de cada objetivo; ao desenvolvimento de propostas de projetos e atividades; à criação de possíveis indicadores e metas.

No caso da oficina de criação de projetos e atividades, foi adotada a metodologia Design Thinking (Brown, 2010), baseada na estruturação de processos criativos para a formulação de ideias “fora da caixa”. Nesse sentido, os dirigentes foram estimulados a proporem soluções não usuais para as causas dos macroproblemas relacionados aos objetivos estratégicos, a partir de dinâmicas voltadas a estimular o pensamento livre. Embora não tenha sido possível desenvolver a metodologia completa – o que demandaria a interação direta dos auditores da CGU com o público-alvo, de forma a se conhecer diretamente os seus interesses e necessidades e, assim, desenvolver processos de empatia na formulação de políticas –, vídeos foram extensivamente utilizados para criar o ambiente necessário para que fossem concebidas estratégias até então não postas em prática pela organização para endereçar desafios mapeados desde a fase do diagnóstico situacional.

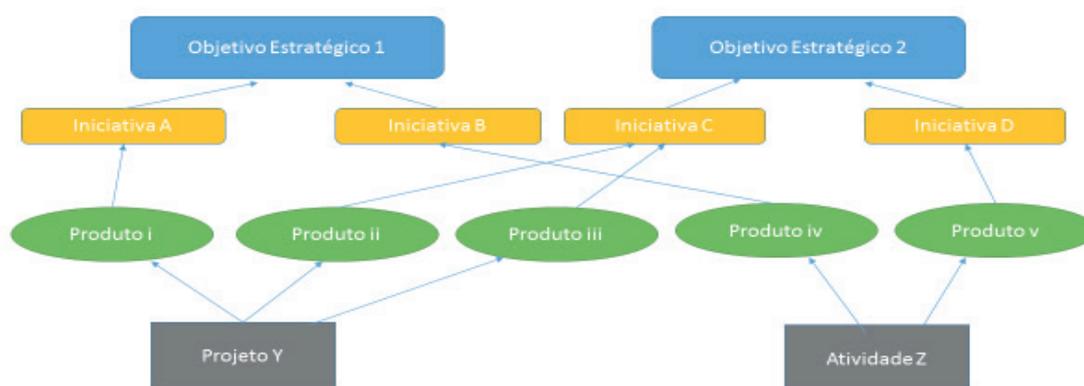
Uma vez mais, as propostas de projetos, atividades e indicadores foram colocadas à disposição dos servidores em plataforma virtual, de forma a possibilitar sugestões de inclusão, alteração e aperfeiçoamento das ideias trabalhadas no Encontro de Dirigentes. Um concurso de melhores ideias também foi aberto, de forma a premiar os servidores que apresentassem as ideias mais criativas e factíveis de ações para o planejamento estratégico. Ao final desse processo colaborativo, cerca de 380 propostas de projetos e atividades e mais de 100 ideias de indicadores foram ofertados à análise e deliberação por parte das unidades do Ministério. A partir daí a equipe técnica responsável pelo projeto realizou reuniões com cada diretoria da CGU, de forma a apoiar o processo de avaliação e seleção de ações a constarem do Plano Operacional 2016 – documento a conter o conjunto de projetos e atividades de todas as unidades do órgão e suas respectivas metas.

Em paralelo, foram especificamente discutidos os indicadores dos objetivos da perspectiva de resultado, os quais, por seu enfoque necessariamente orientado para fora da organização, demandaria indicadores cuja governabilidade não pertencia estritamente ao Ministério. Nesse entendimento, seriam avaliadas e definidas métricas de organismos internacionais e de órgãos da sociedade civil,

como, respectivamente, as Nações Unidas (o e-government index) e o Latinobarômetro (indicador de percepção de atuação governamental sobre o combate à corrupção).

Ao longo do desenvolvimento dessa etapa final do planejamento estratégico, a equipe técnica responsável pelo projeto identificou a necessidade de inclusão de dois elementos para encadear adequadamente o nível estratégico ao operacional (figura 2, a seguir): 1) as iniciativas, correspondentes ao nível tático, ligando os objetivos propriamente ditos às ações (projetos e atividades) e voltadas a se constituir como um componente intermediário na conversão da linguagem abstrata à concreta do plano; 2) os produtos, situados abaixo dos projetos e atividades, aos quais efetivamente devem corresponder as metas a serem periodicamente aferidas ao longo do processo de implementação.

Figura 2. Encadeamento entre o nível estratégico e o operacional



Fonte: elaboração do autor

Após cerca de dois meses de discussões dentro de cada área de organização e entre unidades distintas – para o desenvolvimento de projetos e atividades intersetoriais – o Plano Operacional 2016 foi efetivamente publicado no sítio da CGU em fevereiro desse ano, juntamente com os indicadores dos objetivos estratégicos e suas respectivas metas. Ressalte-se que, também de forma inovadora, as metas das Unidades Regionais foram por elas propostas, e diretamente apresentadas à Diretoria de Planejamento, após pactuação com as unidades finalísticas da organização – tal autonomia relativa substituiria o modelo tradicionalmente implantado, no qual a determinação das entregas a serem feitas dependia essencialmente da deliberação da unidade central.

A Lógica da Participação dos Servidores no Projeto

Conforme apontado na seção anterior, todas as fases do projeto de elaboração do planejamento estratégico da organização contaram com a participação de servidores – sejam eles integrantes da carreira de Finanças e Controle, requisitados de outros órgãos e os comissionados, de livre provimento. O amplo envolvimento dos quadros funcionais no planejamento estratégico foi trabalhado tanto sob a perspectiva do ganho de legitimidade trazido ao processo – em virtude de a participação funcionar como validação, pelo corpo funcional, de um documento que será, ao fim e ao cabo, operacionalizado por eles – como da valorização da sua experiência – tendo-se em vista o seu conhecimento prático da realidade organizacional em face de seu próprio posicionamento funcional na instituição (CGU, 2016).

A mobilização em questão se utilizou de diferentes abordagens ao longo do processo: a) presenciais, a partir de oficinas e grupos de trabalho; b) virtuais, com base em e-mails, para a captação de opiniões individuais e não voltadas a debate; e com base em fóruns de discussão, mais propriamente o Colabora.gov³, para a construção coletiva de propostas e criação de debates.

O fluxo de participação dos servidores se deu a partir de distintas estratégias: no Diagnóstico Situacional, eles atuaram como formuladores do conteúdo esperado para essa etapa (o apontamento dos macroproblemas e dos desafios internos e externos à organização), bem como seus validadores, a partir do trabalho de consolidação e análise feito pela equipe técnica da DIPLAD. Ou seja, a definição dos termos do diagnóstico situacional pelos servidores da CGU teve caráter deliberativo, na medida em que os dirigentes não delimitaram nenhum aspecto do relatório-síntese correspondente, assumindo seu conteúdo como adequado ao desenvolvimento das demais fases. Na etapa de Formulação da Estratégia, os servidores abriram o processo mediante manifestações sobre os elementos de missão, visão e valores então existentes, fornecendo subsídios à formulação e seleção de propostas dos dirigentes. E, ao final desse fluxo, efetivamente votaram nas melhores redações de cada um desses termos.

Na fase de Desdobramento da Estratégia, os quadros funcionais tiveram a oportunidade de avaliar os trabalhos preliminares de formulação promovidos pelos dirigentes da organização, o que lhes permitiu, inclusive, elaborar propostas de objetivos estratégicos que constaram da versão final do Mapa Estratégico. Finalmente, na etapa de Alinhamento Institucional, puderam opinar sobre as ideias inicialmente desenvolvidas por um grupo de 140 dirigentes, bem como formularam novos projetos e atividades, os quais constaram da versão final do Plano Operacional da CGU – com premiação das

3 O Colabora.gov foi uma plataforma virtual desenvolvida pela Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR) em caráter experimental a partir do portal Participa.br (que se estabeleceu como um domínio voltado a promover espaços de participação e controle social de políticas públicas federais). O Colabora foi concebido como um local para a discussão intragoverno, isto é, com a participação exclusiva de servidores públicos a respeito de questões institucionais. Nesse sentido, a equipe técnica responsável pelo projeto de elaboração do planejamento estratégico da CGU foi capacitada por servidores da SG/PR a utilizar a ferramenta, a qual foi extensivamente adotada para viabilizar processos participativos virtuais com os quadros funcionais da Controladoria. Aproximadamente 400 servidores se cadastraram e participaram das etapas de discussão do plano em questão (CGU/2016).

melhores ideias. No próprio processo de pactuação das metas dos produtos concernentes a tais ações, também houve espaço para que servidores da Unidade Central e das Unidades Regionais viessem a se manifestar.

Em síntese, buscou-se elaborar um fluxo de participação que não apenas fosse capaz de envolver todos os servidores em todas as fases do projeto de elaboração do planejamento estratégico – e não apenas um grupo de representantes de cada área, o que não permitiria a autorrepresentação de ideias e opiniões –, mas também de tornar os servidores formuladores e validadores de processos fundamentais do referido plano, de tal forma a evitar com que a dinâmica participativa viesse a ter um caráter meramente pró-forma, isto é, não voltado a efetivamente expressar as diferentes percepções e pontos de vista dos quadros funcionais da organização, de sorte a conceder legitimidade, empoderamento e potencial eficácia ao plano.

As Inovações Procedimentais, Técnicas e Metodológicas do Projeto

A partir da experiência relatada, é possível pontuar um conjunto de inovações procedimentais e metodológicas relevantes. A noção de inovação, no âmbito deste ensaio, segue o entendimento do Manual de Oslo (OCDE, 2004), editado originalmente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Nele, estabelece-se que inovação

(...) é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE, 2004, p. 55)

Mais especificamente, o Manual de Oslo estabelece pelo menos quatro tipos de inovação: de produto, de processo, de marketing e organizacional. No âmbito desse artigo, interessam as definições de inovação de processo e de inovação organizacional. A inovação de processo

(...) é a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos ou softwares. (OCDE, 2004, p. 58)

Nesse sentido, estabelece-se que esse tipo de inovação inclui “métodos novos ou significativamente melhorados para a criação e a provisão de serviços”. Já a inovação organizacional

(...) é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas”. (OCDE, 2004, p. 61).

As inovações organizacionais dependem de decisões estratégicas tomadas pela alta direção da instituição e se voltam a estabelecer novas rotinas de práticas de negócios, de organização dos locais de trabalho ou de relações externas. Interessa, neste artigo, a definição trazida pelo manual em questão com relação a essa segunda possibilidade:

As inovações na organização do local de trabalho envolvem a implementação de novos métodos para distribuir responsabilidades e poder de decisão entre os empregados na divisão do trabalho existente no interior das atividades da empresa (...) e entre essas atividades. (...) Um exemplo de inovação no local de trabalho é a primeira implementação de um modelo organizacional que confere aos empregados de uma empresa maior autonomia na tomada de decisões e os encoraja a contribuir com suas ideias. (OCDE, 2004, p. 62).

Argumenta-se neste artigo no sentido de que o projeto de elaboração do planejamento estratégico da CGU constitui, em princípio, inovação de dois tipos: de processo e organizacional – sendo que, nesse caso, se trata de novidade com relação à organização de processos de tomada de decisão no local de trabalho. Para corroborar tal entendimento, são apresentados a seguir aspectos que se relacionam com a discussão teórica trazida acima, como se segue:

- i. A realização de processo de diagnóstico situacional envolvendo a totalidade dos servidores da organização;
- ii. A realização de processo de diagnóstico situacional com base na articulação entre a análise do ambiente e elementos do Planejamento Estratégico Situacional;
- iii. A articulação, para o desdobramento da estratégia, entre elementos do Planejamento Estratégico Situacional e o Balanced Scorecard
- iv. O uso de elementos do Design Thinking para apoiar o processo de formulação de projetos e atividades para a composição dos Planos Operacionais;
- v. A estruturação do *framework* contendo elementos de mediação como as “Iniciativas” e os “Produtos”;
- vi. O enfoque, na determinação das metas do plano operacional, em produtos, e não em “homens-hora”;
- vii. O desenvolvimento da totalidade do projeto a partir de equipe técnica interna;
- viii. A pactuação de metas constantes do Plano Operacional a partir de manifestações autônomas das Unidades Regionais do órgão.

A inovação de processo se constitui fundamentalmente com base no conjunto de experimentos metodológicos realizados ao longo do processo de elaboração do Planejamento Estratégico. Nesse sentido, provou-se a possibilidade de articulação entre um método orientado a problemas (o Planejamento Estratégico Situacional) e outro, orientado a objetivos (o Balanced Scorecard). No âmbito

do projeto, essa combinação possibilitou a articulação entre mecanismos *bottom-up* e *top-down* de formulação da estratégia, na medida em que os macroproblemas levantados na fase de Diagnóstico Situacional, essencialmente mapeados com base nas contribuições dos servidores e então apresentados à Alta Direção, constituíram subsídio prioritário para as redações de Objetivos Estratégicos pelo Comitê de Gestão Estratégica – posteriormente aperfeiçoados a partir da colaboração dos servidores.

A abordagem por problemas como uma fase prévia à construção do Mapa Estratégico, por sinal, não só constituiu novidade no contexto organizacional da CGU, mas também com relação ao rol de experiências de planejamento estratégico mapeadas pela Equipe Técnica quando da concepção do projeto. Foram visitados o Ministério da Fazenda, o Ministério da Educação, o Ministério da Agricultura, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Ministério do Turismo, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em nenhum dos casos estudados verificou-se a adoção de elementos do Planejamento Estratégico Situacional para a realização do diagnóstico organizacional, tendo sido optado, em geral, pelo uso da Matriz SWOT ou de entrevistas com dirigentes e stakeholders – medidas também adotadas pela CGU.

Verificou-se, igualmente, que outros órgãos referenciais, como o Ministério do Planejamento e a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), também não empregaram tal metodologia. Após a conclusão do projeto, a CGU visitou o Ministério da Saúde, tendo então a oportunidade de verificar que este órgão também adotou árvores de problemas como esquema interpretativo da sua realidade situacional (Ministério da Saúde, 2013).

A inovação em sentido processual também pode ser verificada com relação em emprego de diferentes ferramentas para captar impressões e opiniões de servidores e dirigentes, notadamente a plataforma Colabora.gov, e a sua subsequente articulação com as oficinas presenciais, as reuniões com equipes técnicas e as deliberações da alta direção da organização, a partir de fluxos que conectaram formulação, validação e deliberação dos produtos elaborados em cada fase do processo.

Finalmente, a inovação processual pode ser observada com relação à estruturação do planejamento estratégico com a adição de elementos como as “iniciativas” e os “produtos”. As iniciativas voltavam-se a congregar projetos e atividades a partir de uma narrativa capaz de expressar, de acordo com a metodologia do Design Thinking, as “formas de implementação” contidas em cada um dos objetivos estratégicos. Já os produtos dão concretude à atuação da organização, completando a cadeia de resultados iniciada a partir do elemento mais abstrato da estratégia (a visão de futuro).

Mais importante, os produtos também funcionaram como inovação processual ampla – inclusive na literatura sobre planejamento – porque foram concebidos como uma forma de adequar, do ponto de vista do conteúdo, as ações às expectativas contidas em distintos objetivos. Isso porque na estruturação proposta cada projeto ou atividade poderia vir a ter múltiplos produtos, os quais poderiam vir a ser conectados a diferentes objetivos estratégicos correspondentes. Por exemplo, a atividade “Audi-

toria Anual de Contas” poderia conter metas para diversos produtos, os quais poderiam vir a realizar pretensões de objetivos distintos: o acatamento das recomendações feitas em relatório pode satisfazer o objetivo “ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos”; a ampliação da realização das chamadas “buscas conjuntas de soluções” com gestores de empresas estatais atenderia ao objetivo “aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais; a publicação dos relatórios em formato aberto e a em linguagem cidadã contribuiria para o alcance do objetivo “ampliar a aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão”; e, ainda, o desenvolvimento de recomendações inovadoras, que melhorem a eficácia e a eficiência das políticas públicas auditadas corresponderia ao objetivo “desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção”.

Além disso, como se verifica no Plano Operacional 2016, não ocorre mais o estabelecimento de metas a partir do cálculo estrito da disponibilidade da força de trabalho necessária para a execução de tarefas, o que até então era realizado a partir do cálculo de “homens-hora” requeridos para o desenvolvimento de cada atividade, em cotejamento com os disponíveis em cada unidade. Tal mudança expressa uma inovação voltada a tornar a organização orientada, em sentido cultural e fático, ao alcance de resultados, mais do que ao cômputo de insumos necessários para tanto. Por evidente, o cálculo da capacidade operacional persiste como elemento de racionalização no alcance das metas do Plano Operacional, mas deixam de constituir um fim em si mesmo.

Dessa forma, os produtos vêm a se constituir, na conceituação de inovação processual constante do Manual de Oslo, em uma nova forma de se realizar a estratégia de maneira encadeada, ressaltando-se o conteúdo estratégico contido nos objetivos no interior das entregas a serem feitas, com base nos variados enfoques que podem ser dados a cada projeto ou atividade. Com isso, busca-se construir um planejamento estratégico coerente de cima para baixo e vice-versa, sem que as ações sejam “penduradas” nos objetivos estratégicos. E, ainda, busca-se incentivar, mediante tal técnica, o desenvolvimento de implementações e marcos inovadores para os projetos e atividades. Isso porque, a partir do momento em que o que é feito pela organização precisa passar a responder aos enunciados estratégicos pactuados, parte-se do pressuposto de que tais ações precisam ser reconfiguradas para o devido atendimento às novas pretensões de alto nível estabelecidas. Ou seja, a inovação processual proposta se volta a dar coerência entre o nível operacional – a atuação em si do órgão – e o estratégico, a partir de um diagnóstico situacional baseado em problemas. Essa possibilidade inovadora, capaz de reconfigurar a própria caracterização da “função controle”, será mais explorada a seguir.

Já a inovação organizacional, em sentido amplo, pode ser constatada em três frentes: 1) a participação dos servidores em todo o processo; 2) o desenvolvimento do projeto, de forma integral, por equipe interna; 3) o desenvolvimento da pactuação das metas do Plano Operacional com concessão de autonomia propositiva para as Unidades Regionais. Com relação ao primeiro aspecto, destaca-se o seu caráter qualitativo e quantitativo. Qualitativo, no sentido de expressar o empoderamento dos

quadros funcionais, na medida em que suas considerações quanto aos problemas organizacionais foram integralmente consideradas e as redações finais de Missão, Visão e Valores foram deliberadas por eles mediante voto, ao passo em que todas as demais questões receberam contribuições de servidores as quais subsidiaram tomadas de decisão. Quantitativo, pela circunstância de contar com participação de, virtualmente, todos os servidores na fase de Diagnóstico Situacional (à exceção de quem se encontrava em licença, de férias ou em trabalho de campo), bem como de contingentes expressivos nas demais fases do projeto.

Também neste caso, observa-se que o elemento inovador em questão diz respeito não apenas à realidade histórica da própria organização, mas também ao contexto organizacional de um rol expressivo de instituições do Poder Executivo Federal. Tendo-se em vista o conjunto de unidades visitadas na fase de concepção do projeto, não se verificou experiência similar de mobilização de servidores ao longo de todo o processo de planejamento. Em casos como o do INSS e do Ministério do Turismo, conforme as visitas realizadas a tais órgãos, o coletivo de servidores participou essencialmente apenas da votação dos elementos da estratégia.

A pactuação das metas do plano operacional com participação das Unidades Regionais expressa descentralização de processo de tomada de decisão, na medida em que coloca tais unidades implementadoras também com capacidade de formulação e de opinião sobre as realizações a serem executadas pela organização. Essa inovação organizacional se conecta com a inovação processual relacionada à mudança de enfoque do cálculo de metas por “homens-hora” para “produtos”, mencionada anteriormente. Nesse entendimento, as unidades regionais passaram a contar, de forma institucionalizada, com os chamados “pedidos de ajuda” (cessões temporárias de servidores para a realização de projetos e atividades que extrapolem a capacidade operacional das equipes disponíveis). Ou seja, a reorientação da forma de trabalho para o alcance de resultados, em associação com o relativo ganho de autonomia na proposição da atuação por parte das regionais fizeram com que a realização de metas se tornasse elemento prioritário da atuação do órgão.

A realização do projeto de elaboração do planejamento estratégico por equipe interna, finalmente, expressa inovação organizacional não em âmbito interno – tendo-se em vista que os processos de elaboração de planos anteriores também foi realizado por servidores do próprio órgão –, mas sim com relação à experiência recente no âmbito do Poder Executivo Federal, levando-se em conta os Ministérios, Secretarias e Autarquias visitados pela equipe técnica responsável pela formulação da iniciativa em questão. Tais organizações, conforme mencionado, de forma ampla contaram com o apoio de consultorias técnicas especializadas, consultores individuais, escolas de governo ou universidades.

Nota-se que, embora o enfoque aqui desenvolvido dê ênfase à inovação em sentido intraorganizacional – i.e., no sentido de que o rol de práticas se apresenta como novidade intraorganizacional – é possível argumentar que as mudanças implementadas na CGU possuem a capacidade de se difundirem para outras organizações públicas. A noção de difusão, conforme estruturada no Manual de Oslo, é explicada como sendo

(...) a propagação das inovações, por meio de canais mercadológicos ou não, a partir de sua primeira implementação em direção a outros países e regiões, e a outros mercados e empresas. (OCDE, 2004, pp. 89-90).

Com efeito, a organização tem sido procurada por outros órgãos da Administração Pública para apresentar sua experiência, compartilhar as metodologias adotadas e as lições aprendidas (CGU, 2016). Mais adiante, também será discutido como a noção de difusão pode ser aplicada com relação a outros processos e produtos da própria organização, a partir da aplicação dos princípios que informaram a construção do planejamento estratégico em questão – isto é, a reconfiguração do conteúdo e do escopo, no caso, da função controle.

Os Desafios de Conjuntura

Dificuldades para a articulação do Planejamento Estratégico com o Plano Plurianual (PPA)

Uma das pretensões contidas no projeto de elaboração do Planejamento Estratégico era a de conectá-lo ao Plano Plurianual (PPA) – as discussões ocorreram de forma parcialmente simultânea –, de tal forma a integrar as funções de planejamento e orçamento no âmbito da CGU – questão não realizada no âmbito da formulação do planejamento estratégico anterior (CGU, 2016). A princípio, o Ministério objetivou formatar um programa específico voltado ao combate à corrupção, iniciativa que não logrou êxito tendo-se em vista a orientação de alto nível do governo no sentido de se reduzir o quantitativo de programas. A existência de diretriz no PPA especificamente voltada à questão do combate à corrupção (Brasil, 2015) ofereceu oportunidade para que um objetivo relacionado ao tema fosse aprovado, bem como outro, sobre transparência e controle social – ambos sob coordenação da CGU. Esses elementos, bem como determinadas metas, serviram de influência para o desenho de cinco Objetivos e duas Iniciativas do Planejamento Estratégico. Por evidente, contudo, um expressivo contingente de elementos da estratégia não foi contemplado no PPA, resultando em um alinhamento apenas parcial entre os instrumentos.

Do ponto de vista da inovação, verifica-se a complexidade de trabalhá-la em contexto externo à organização, notadamente quando em âmbito interno também o próprio processo de inovação não se mostra consolidado. Contudo, pode-se afirmar que mesmo o sucesso limitado na ampliação das responsabilidades do Ministério no âmbito do PPA atuou positivamente para consolidar dentro da própria organização o projeto de elaboração do planejamento estratégico, tendo-se em vista que a legitimidade obtida externamente fundou, ao menos em parte, elementos importantes da estratégia pactuada entre as unidades do órgão.

Mudanças ministeriais e o contexto político

Desde que o Mapa Estratégico foi aprovado por meio da Portaria nº 50.223, em Dezembro de 2015, o órgão teve como dirigente máximo cinco Ministros de Estado – em um período, portanto, equivalente a seis meses. Em um entendimento tradicional, o Planejamento Estratégico é instituído com base em um modelo epistemológico classificado por Matus (Huertas, 2004, p. 50-54) como “sistema determinista com certeza”, no qual o contexto em que a formulação se insere é explicado de forma linear, a partir de leis simples. Quando ocorrem fracassos, falhas ou frustrações, avalia-se nessa lógica que foi o contexto que não se comportou adequadamente. De outra forma, o “sistema de incerteza dura”, proposto por Matus, reconhece que a realidade social é complexa, de tal forma que não se é possível enumerar todas as possibilidades futuras.

No âmbito do contexto enunciado acima, cabe reconhecer, em primeiro sentido, que o Planejamento Estratégico não é um feito estático ou inalterável. Na medida em que seu sucesso é fortemente dependente do patrocínio da alta direção da organização, mudanças nos quadros dirigentes necessariamente impactam o instrumento. Na medida em que os processos sociais, como enuncia Matus, são processos políticos marcados pelas disputas entre diferentes grupos de interesse (com diferentes capacidades), subsequentemente as mudanças contextuais exprimem potenciais reconfigurações do sentido, do alcance e do escopo do instrumento de planejamento, em particular entre os novos agentes tomadores de decisão e os já instituídos e remanescentes na organização. Nesse entendimento, as mudanças institucionais constituem desafios importantes à continuidade do processo de implementação do Planejamento Estratégico, de tal sorte a depender de estratégia própria de adaptação a tal contexto para que tenha sucesso – o que, como visto, não necessariamente significa a manutenção do plano como um instrumento imutável.

Os desdobramentos possíveis

Desenvolvimento de um “controle produtivo” – superando o “controle formal” – a partir da disseminação da inovação para outros processos organizacionais

Cabe a discussão sobre a possibilidade de se exercer, retomando-se a discussão sobre difusão, a inovação no âmbito do controle – particularmente o de cunho interno, como o exercido pela CGU. A questão soa trivial se se considerar o escopo deste artigo, que busca justamente afirmar esta possibilidade a partir de um caso prático. O ponto é compreender a capacidade de as inovações gerenciais, como as contidas no processo de elaboração do Planejamento Estratégico, adentrarem à realidade organizacional da instituição, não apenas para que internalize os instrumentos de planejamento lar-

gamente disseminados ao longo da implantação desse projeto, mas para que os produtos e serviços entregues em si pela organização possam adentrar a uma lógica de contínua reconfiguração e aperfeiçoamento. E, no limiar, trata-se de avaliar como tais questões podem afetar a definição do que vem a ser o controle interno e o seu relacionamento com a gestão pública. Ou seja, a sua capacidade de impulsioná-la a que seja inovadora.

Não há resposta pronta para a questão, e uma abordagem qualificada sobre o tema extrapolaria o alcance deste artigo. Mas se trata de objeto de pesquisa relevante, e a experiência prática da implementação do planejamento estratégico da CGU traz insumos para uma agenda futura. Como problematização da questão, é preciso ressaltar determinadas questões históricas que conformam a trajetória da função de controle interno. Olivieri (2011, p. 8), ao tratar da transformação das chamadas Secretarias de Controle Interno dos Ministérios (CISSETs) na centralizada Secretaria Federal de Controle Interno na década de 1990, explica que o objetivo da mudança foi o de superar o “controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e processos para a construção de um arcabouço institucional de controle relacionado com os resultados das políticas públicas”. A reformulação em questão também buscava fazer com que o órgão se tornasse um parceiro dos gestores na promoção da qualidade na gestão pública, deixando de ser aquele restrito a apontar e punir irregularidades (Olivieri, 2010).

Tais modificações institucionais não significaram, contudo, o abandono da preocupação dos auditores da CGU com questões relacionadas à regularidade e à conformidade formal e contábil da atuação dos administradores públicos, atividades precípuas do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa Nº 01/2001). Em diálogo limiar com tais competências – e em relação controversa com a expectativa de apoiar os gestores – estão a busca pelo necessário respeito a componentes relevantes do processo de auditoria, como o princípio da segregação de funções e a consideração da co-gestão administrativa como procedimento inadequado. Em outras palavras, inovar ou apoiar a inovação em um contexto em que se almeja o respeito procedimental às normas legais aparece como questão controversa.

No entanto, o projeto de elaboração do Planejamento Estratégico abordou a inovação como conteúdo relevante da atuação do órgão. Ressalte-se que, dentre os 13 valores selecionados para votação pelos servidores (os quais foram apontados pelos próprios em processo prévio de discussão), “inovação” ficou classificada em sétimo lugar, com 29,91% dos votos (CGU, 2016). Na construção dos objetivos estratégicos, o termo foi inserido em dois deles: “desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção”, e “fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública”. São objetivos que se relacionam tanto à necessidade de aperfeiçoamento de processos internos para a melhoria da atuação organizacional como, propriamente, ao papel externo da instituição frente à sociedade e às partes interessadas. Ressalte-se que a expressão se encontrara ausente de documentos-síntese da estratégia da CGU, como o Plano de Integridade Institucional 2011-2015.

A conversão da estratégia em ação, contudo, não é tarefa corriqueira. Conforme apontado, um arcabouço utilizado no próprio processo de construção do planejamento estratégico para se pensar a questão, o Strategy Execution Framework, SEF (Morgan; Levitt; Malek, 2008) aponta para a necessidade de alinhamento entre a estratégia, a estrutura e a cultura da organização para que haja eficácia nesse processo de implementação da estratégia formulada. No contexto da CGU, diante das competências institucionais historicamente associadas ao órgão (e a partir da avaliação dos valores mais bem votados pelos servidores, como foram os casos de “transparência”, “ética”, “imparcialidade” e “idoneidade”), é possível supor que a cultura do controle conforme o comportamento organizacional deste Ministério.

De acordo com essa formulação conceitual – que se apropria das tipologias de cultura de Schneider (1999) –, a cultura do controle é caracterizada por elementos como o culto à objetividade e à ordem; pela estabilidade, pela padronização, pela disciplina, pela previsibilidade das ações dos atores nela inseridos. A estrutura organizacional considerada mais adequada para essa modalidade é a hierárquica, e os quadros funcionais mais adaptados são aqueles de perfil administrativo, operacional e legal. A estratégia mais alinhada a esses elementos é a chamada “excelência operacional”, que se volta a desenvolver processos de negócio com a menor quantidade possível de erros de execução.

Em polo oposto, a chamada cultura do cultivo é aquela em que são valorizados o crescimento e o desenvolvimento de seus participantes, bem como a promoção e a aplicação de ideias livres, criativas e inovadoras, com enfoque no significado, na profundidade, no conceito, no sentido do que é feito. A estrutura organizacional mais adequada para essa tipologia é a horizontalizada, com poucas regras e limitações. É nesse sentido que Moore (2002; 2005), também adotado por Morgan, Levitt e Malek, veio a propor a noção de que a inovação constitui estratégia em si mesma, para além da supracitada excelência operacional, da liderança de produto e da intimidade com o cliente. A inovação disruptiva, como estratégia, se baseia na busca por continuamente desenvolver produtos “fora da caixa”, antecipando-se à concorrência (no caso do setor privado) ou buscando dar novas respostas a problemas sociais (no caso do setor público).

Na eventualidade de culturas organizacionais de cultivo estarem ausentes ou serem pouco preponderantes na instituição, tende a se tornar dificultoso o processo de implementação e de sustentação da inovação como práticas organizacionais. Nesse sentido, em um primeiro entendimento a hipótese de se estabelecer um controle produtivo pode constituir um paradoxo, na medida em que expressam formas de atuação contraditórias entre si – entendendo-se o termo “produtivo” como aquele que transforma o controle de estratégia voltada à promoção da regularidade, da legalidade e da ordem da atuação pública para outra, na qual a auditoria se prestaria a monitorar a atuação governamental para potencializar o alcance de resultados pelas políticas públicas, para que estas venham a constituir saídas inovadoras para a resolução de problemas públicos.

Parece ser esse, por sinal, o encaminhamento trazido pelo indicador escolhido para mensurar o desempenho do objetivo estratégico que busca “desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria

da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção”. O “índice de indução e disseminação de práticas inovadoras pela CGU no Poder Executivo Federal” busca, por um lado, avaliar quais iniciativas premiadas no Concurso de Inovação da ENAP que foram desenvolvidas a partir da atuação da Controladoria; por outro, afere o percentual de iniciativas vencedoras do Concurso de Boas Práticas desenvolvidos pela própria CGU as quais foram consideradas elegíveis e adaptadas e disseminadas para outros órgãos e entidades.

Observa-se, então, a conexão entre as inovações procedimentais trazidas a partir do próprio processo de elaboração do Planejamento Estratégico da CGU e as proposições inovadoras esquadrihadas como conteúdos do Mapa Estratégico e dos Planos Operacionais. Ou seja, o Planejamento Estratégico em análise efetivamente constitui inovação organizacional (OCDE, 2004), não apenas em si mesmo, como forma de se fazer planejamento – tal qual aventado em seção anterior – mas como vetor para a transformação de outras práticas da instituição (e mesmo de outras, dado o alcance sistêmico e externo típico de uma Controladoria). O Planejamento Estratégico em questão, portanto, abre espaços para mudanças de cultura organizacional da CGU – e, caso se leve em conta o modelo de Morgan, Levitt e Malek, também exprime, ao fim e ao cabo, potenciais reorientações estratégicas para o órgão.

Nessa leitura, o redirecionamento da estratégia leva necessariamente à busca por mudanças na cultura organizacional e na estrutura, de forma a se prover alicerces para a continuidade do alinhamento entre esses elementos. Tais modificações podem ocorrer a partir de três possibilidades (Morgan; Levitt; Malek, 2008; Schneider, 1999): 1) mudanças na postura das altas e médias lideranças (transformação pelo exemplo); 2) seleção de novos funcionários, com perfil mais adequado à cultura que se quer implementar (transformação pela renovação); 3) premiação dos quadros funcionais que se conformam à cultura a que se quer chegar (inclusive por meio da mudança de chefias intermediárias não alinhadas). Fundamentalmente, para além da noção de que mudanças culturais são temporalmente lentas, é pressuposto para o sucesso desse tipo de empreitada que a alta direção da organização tenha clareza sobre a necessidade de desenvolver as medidas necessárias para tanto e que as patrocinem de forma correspondente.

Em tal compreensão, enfim, postula-se o entendimento de que o controle pode ser, de fato, inovador, desde que ancorado nos pressupostos essenciais apontados acima: 1) estratégia coerente com o fim proposto; 2) adequação e adaptação da cultura organizacional. A experiência da elaboração do Planejamento Estratégico na CGU aponta para a possibilidade de construção da inovação organizacional ampla a partir de uma inovação processual – a qual, por sua vez, também constitui uma inovação organizacional estrita. O fato de a inovação advir de um novo processo de planejamento fornece a possibilidade de, em seu interior, serem inseridos os vetores da mudança de cultura organizacional necessária para consolidar as transformações institucionais requeridas – p.ex. planos de mapeamento de competências, de capacitação, de ocupação de cargos a partir de determinados critérios alinhados à cultura esperada, etc.

No contexto de um órgão de controle, nota-se que o conjunto de metodologias inovadoras trabalhado no âmbito do Planejamento Estratégico apresenta a potencialidade de propiciar até mesmo a revisão conceitual da função do controle – questão, como discutido, profundamente arraigada na organização. Tais métodos, dentre outras tecnologias de gestão, podem ser espriados para outros processos organizacionais, modificando as formas com que a CGU realiza suas competências institucionais. Como desafio importante a tais propósitos de transformação contidos no Planejamento Estratégico está o cenário político-social vigente, considerando-se o processo de Impeachment da Presidenta da República, e seus decorrentes impactos na estabilidade institucional da organização, tendo-se em vista as diversas mudanças no próprio comando da CGU.

A participação da sociedade civil para aperfeiçoar o Planejamento Estratégico e torná-lo uma inovação de produto

Conforme observado em seção anterior, um dos elementos inovadores trazidos pelo projeto em análise foi o amplo emprego de métodos de participação dos servidores em sua formulação. No entanto, a participação de agentes externos à organização foi limitada, restringindo-se a entrevistas com algumas partes interessadas, inclusive representantes da sociedade civil. O enfoque dado aí foi o de colher percepções de tais interlocutores sobre a Controladoria, e não, particularmente, o de obter sugestões de medidas concretas para o aperfeiçoamento de sua atuação.

Com efeito, pode-se afirmar que o envolvimento de cidadãos na formulação e no aperfeiçoamento de planejamentos estratégicos institucionais viria a se constituir como novidade expressiva. Se, por um lado, são diversas as experiências de participação popular no desenho de políticas públicas (Cohn, 2011), não houve registros, no *benchmarking* realizado pela equipe técnica responsável pela implementação do projeto em questão, de processos de planejamento estratégico que tenham contado com o engajamento da sociedade civil em quaisquer de seus momentos. Mesmo na literatura, são escassos os exemplos de planejamentos estratégicos conduzidos com base em participação da sociedade civil (Cardoso Jr.; Coutinho, 2014) e, ainda assim, também direcionados a políticas públicas, e não a instituições (Ministérios, Secretarias, Autarquias, etc) – ou, amplamente, no bojo dos chamados Planos Plurianuais.

Nesse sentido, portanto, a participação da sociedade civil em um processo de planejamento estratégico institucional viria a se constituir como uma inovação processual relevante. Mais importante, tal possibilidade poderia se constituir a partir dos métodos de participação (presenciais e/ou virtuais) já trabalhados com os servidores na formulação do plano da CGU. Tal replicação externa viria a fornecer maior consistência e legitimidade externa às inovações processuais e organizacionais em questão, de forma a possibilitar, inclusive, maior capacidade de replicação para outras instituições de governo – aspecto considerado relevante, de acordo com o Manual de Oslo (OCDE, 2004), para consolidar inovações como estas.

Nesse eventual processo de consolidação, a inovação em questão apresenta o potencial de se converter, na definição do Manual de Oslo, em inovação de produto – para além de ser inovação processual e organizacional:

Uma inovação de produto é a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais. (OCDE, 2004, p. 57)

Dessa forma, um planejamento estratégico institucional desenvolvido a partir da participação de atores internos e externos à organização pode vir a se constituir como um novo produto, a ser disseminado na Administração Pública em um contexto de demandas sociais crescentes. No interior dessa concepção se situa a compreensão de que a gestão também é um domínio de interesse dos cidadãos, não restrito apenas à burocracia, a especialistas ou a agentes políticos (Reis; Neves, 2013). Ou seja, a possibilidade de participação cidadã inclusive em discussões relacionadas a questões administrativas e gerenciais constitui perspectiva de expansão dos instrumentos democráticos na gestão pública, na linha do chamado governo aberto (Reis, 2014).

No Plano Operacional referente ao exercício 2016, verifica-se a existência de projeto relacionado ao escopo da possibilidade mencionada acima, cujo título é “desenvolver programa que inclua a participação de servidores e stakeholders no monitoramento e avaliação do Planejamento Estratégico de maneira participativa, envolvendo todos os servidores e unidades da CGU, atores institucionais interessados e sociedade (estabelecendo pesquisas periódicas de avaliação da aderência e do conhecimento dos servidores com relação aos Elementos da Estratégia e ao alcance dos resultados)” (CGU, 2016).

Comentários Finais

O projeto de elaboração do Planejamento Estratégico da CGU, na definição do Manual de Oslo, constitui feito de inovação processual e organizacional. A adoção de metodologias voltadas a estimular a participação dos servidores em diferentes fases do processo, bem como a combinação entre distintas abordagens de planejamento e formulação – como o Planejamento Estratégico Situacional, o Balanced Scorecard e o Design Thinking – ensejaram o desenvolvimento de um produto específico, implementado a partir de equipe própria e dotado de potencial de replicação para outros órgãos.

O desafio inerente a processos inovadores em gestão se encontra em sua sustentação – o que, no caso do planejamento estratégico em questão significa a sua implementação nos termos estabelecidos ao longo de sua elaboração, com as devidas adaptações decorrentes de mudanças contextuais. As inovações procedimentais contidas no projeto expressam artefatos culturais eventualmente dis-

tintos dos vigentes em uma organização de controle, de tal forma que a institucionalização de uma práxis de planejamento participativo constitui um desafio no cenário em análise. Ao mesmo tempo, expressa oportunidade para o aperfeiçoamento da própria função de controle, na eventualidade de vir a ser adotada nos demais processos organizacionais do Ministério.

Paralelamente, a extensão de processos participativos no âmbito desse projeto à sociedade civil pode permitir a consolidação da inovação em análise como um produto próprio, com potencial de disseminação para outras organizações públicas. A adequação entre os elementos do Planejamento Estratégico e do Plano Plurianual – fornecendo ao primeiro a devida alocação orçamentária – e os impactos do contexto político brasileiro na estabilidade institucional do órgão – considerando-se as seguidas mudanças de Ministros em poucos meses – constituem os desafios de conjuntura capazes de impactar o sucesso do projeto em questão, seja com relação à sua adequada implementação, seja a respeito de sua disseminação para outros órgãos, seja no que se refere à sua constituição como um feito inovador no contexto da Administração Pública brasileira.

Referências

BRASIL. *Plano Plurianual 2016-2019 (PPA) – Anexo I*. Ministério do Planejamento: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2015.

BROWN, Tim. *Design Thinking: Uma Metodologia Poderosa para Decretar o Fim das Velhas Ideias*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2010.

CARDOSO Jr., José Celso; COUTINHO, Ronaldo (orgs.). *Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina*. Brasília: ENAP, 2014.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Decreto nº 8.109, de 17 de Setembro de 2013. Brasília: CGU, 2013.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Nº 01/2001. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno/CGU, 2001, disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 50.223, de 4 de Dezembro de 2015. Brasília: CGU, 2015.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.308, de 22 de Maio de 2015. Brasília: CGU, 2015.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.309, de 22 de Maio de 2015. Brasília: CGU, 2015.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório do Processo de Implementação do Planejamento Estratégico da CGU. Brasília: CGU, 2016 (no prelo).

COHN, Amélia “Participação social e conselhos de políticas públicas”. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).

COLLINS, Jim. "Vision Framework: Core Ideology, Breakout Session". 2000, 14p. Disponível em <http://www.jimcollins.com/tools/vision-framework.pdf>.

HUERTAS, Franco. O método PES: entrevista com Matus. Trad. Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Edições Fundap, 2004, 139p.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press, 1996, 330p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Planejamento Estratégico do Ministério da Saúde 2011-2015 – Resultados e Perspectivas*. MS: Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS, 2013.

MOORE, Geoffrey. *Dealing with Darwin*. Nova Iorque: Portfolio, 2005.

MOORE, Geoffrey. *Living on the Fault Line, Revised Edition: Managing for Shareholder Value in Any Economy*. Nova Iorque: Harper Business, 2002.

MORGAN, Mark; LEVITT, Raymond; MALEK, William A. *Executing your Strategy: How to Break it Down and Get it Done*. Boston: Harvard Business Review Press, 2008, 304p.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de Oslo – Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica*. Traduzido por Flávia Gouveia. Brasília: FINEP, 2004, 3ª Ed. disponível em <http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>.

OLIVIERI, CECÍLIA. *A lógica política do controle interno – O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

OLIVIERI, Cecília. "Os controles políticos sobre a burocracia". Rev. Adm. Pública [online]. 2011, vol.45, n.5, pp. 1395-1424.

REIS, Sérgio R. G. *Participação Popular, Transparência e Acesso a Informação – Aperfeiçoando o Planejamento Público a partir do Paradigma do Governo Aberto*. Brasília: Edição do Autor, 2014.

REIS, Sérgio R.G.; NEVES, Otávio. "A participação popular em políticas federais de gestão pública: as inovações trazidas à realidade brasileira pela Parceria para o Governo Aberto". In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideu.

SCHNEIDER, William. *The Reengineering Alternative*. Columbus, McGraw-Hill, 1999.