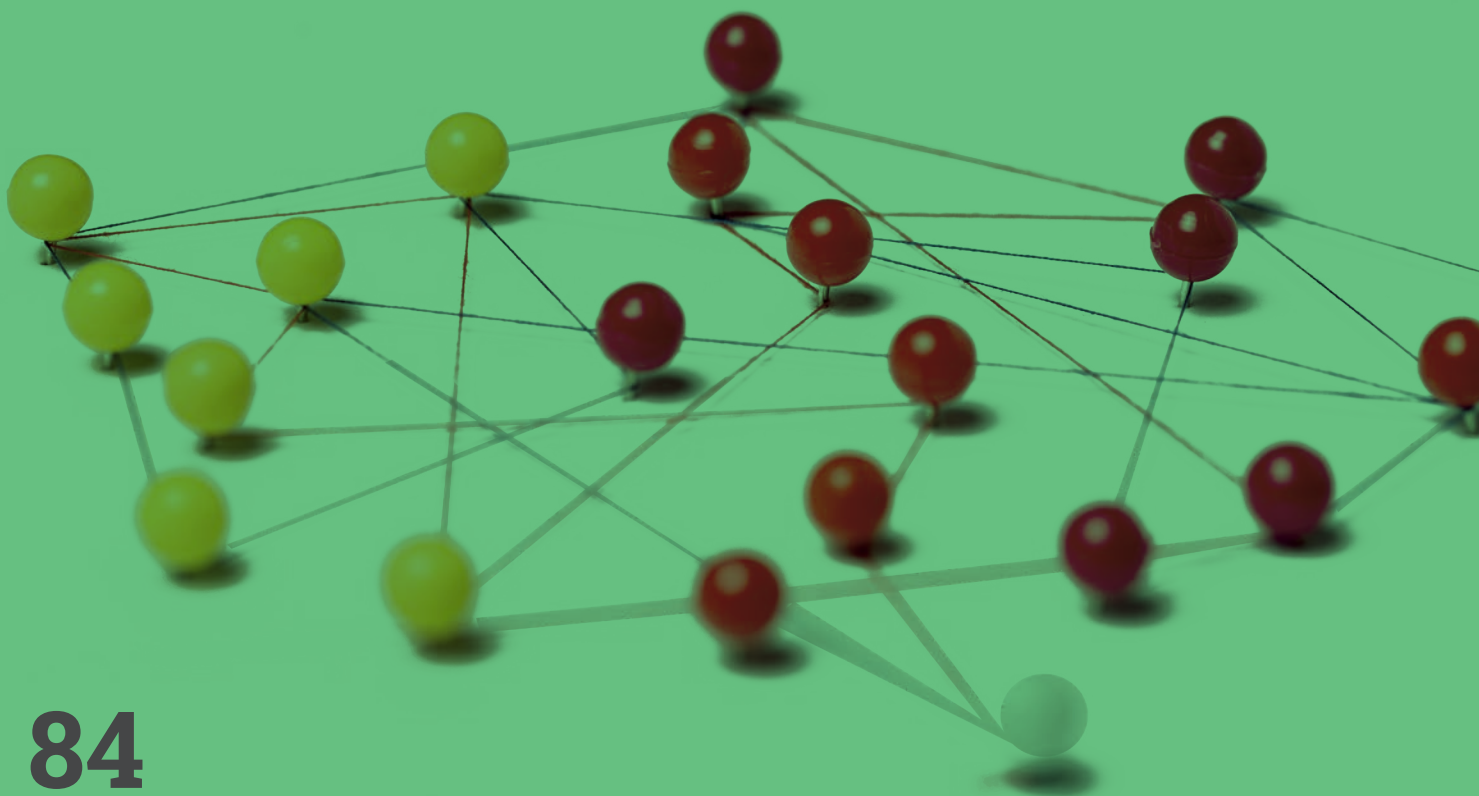


REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

Jackson De Toni



Expediente

Presidente

Diogo Costa

Diretora-Executiva

Rebeca Loureiro de Brito

Diretora de Altos Estudos

Diana Coutinho

Diretor de Educação Executiva

Rodrigo Torres

Diretor de Desenvolvimento Profissional

Paulo Marques

Diretora de Inovação

Bruna Santos

Diretora de Gestão Interna

Alana Regina Biagi Silva Lisboa

Revisão

Adriana Vieira Braga

Luiz Augusto Barros de Matos

Projeto gráfico, Capa e Editoração eletrônica

Editorar Multimídia

Autoria

Jackson De Toni



A Escola Nacional de Administração Pública (Enap) é uma escola de governo vinculada ao Ministério da Economia (ME).

Tem como principal atribuição a formação e o desenvolvimento permanente dos servidores públicos. Atua na oferta de cursos de mestrados profissionais, especialização lato sensu, cursos de aperfeiçoamento para carreiras do setor público, educação executiva e educação continuada.

A instituição também estimula a produção e disseminação de conhecimentos sobre a administração pública, gestão governamental e políticas públicas, além de promover o desenvolvimento e a aplicação de tecnologias de gestão que aumentam a eficácia e a qualidade permanente dos serviços prestados pelo Estado aos cidadãos. Para tanto, desenvolve pesquisa aplicada e ações de inovação voltadas à melhoria do serviço público.

O público preferencial da Escola são servidores públicos federais, estaduais e municipais. Sediada em Brasília, a Enap é uma escola de governo de abrangência nacional e suas ações incidem sobre o conjunto de todos os servidores públicos, em cada uma das esferas do governo.

REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO SETOR PÚBLICO

Jackson De Toni

Este caderno é resultado dos conhecimentos gerados pelas pesquisas realizadas no âmbito do Programa Cátedras Brasil, desenvolvido com o objetivo de fomentar e apoiar iniciativas de produção e disseminação de conhecimento aplicado à Administração Pública. As bolsas foram destinadas a estudantes, professores, pesquisadores e profissionais engajados às atividades da Escola. A presente publicação é uma das entregas previstas no Edital nº 05 de 2018.

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

T665r De Toni, Jackson
Reflexões sobre o Planejamento Estratégico no Setor
Público / Jackson De Toni. – Brasília: Enap, 2021.
154 p. : iL – (Cadernos Enap, 84)

Inclui bibliografia.
ISSN: 0104-7078

1. Planejamento Estratégico. 2. Planejamento Organizacional.
3. Administração Pública. 4. Planejamento Governamental. 5. Primeiro
Setor. I. Título.

CDU: 35-047.74

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

 Enap, 2021

Este trabalho está sob a Licença *Creative Commons* – Atribuição: Não Comercial – Compartilha Igual 4.0 Internacional

As informações e opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)
Diretoria de Altos Estudos
Coordenação-Geral de Pesquisa
SAIS – Área 2-A – 70610-900 – Brasília-DF, Brasil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
1. A DEFINIÇÃO CONCEITUAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL.....	11
2. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	15
3. A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA NO NÚCLEO DE GOVERNO	19
4. OS MECANISMOS DE FORMAÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA NO PLANEJAMENTO	29
5. RECUPERANDO A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	35
7. O DIÁLOGO ASSIMÉTRICO ENTRE O PROGRAMA ELEITORAL E A AGENDA ESTRATÉGICA..	57
8. O PLANEJAMENTO COMO CENARIZAÇÃO DE LONGO PRAZO	65
9. AS METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO EM DUAS DIMENSÕES.....	79
10. A BUROCRACIA FEDERAL E A CULTURA DO PLANEJAMENTO INSTRUMENTAL.....	91
11. AS HABILIDADES E COMPETÊNCIAS EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	97
12. A FORMAÇÃO DE QUADROS PÚBLICOS EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	101
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	123
ANEXO – O SURVEY REALIZADO SOBRE AS APTIDÕES, COMPETÊNCIAS E PERCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO	133

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Centro de governo – composição	20
Figura 2 – Agenda estratégica.....	23
Figura 3 – Crescimento econômico (variação do PIB em %) e vigência dos planos.....	53
Figura 4 – Esquema-síntese da Endes.....	72
Figura 5 – A estratégia emergente segundo Mintzberg.....	80
Figura 6 – Esquema metodológico do planejamento corporativo clássico	81
Figura 7 – Esquema geral do planejamento estratégico corporativo	82

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Centro de governo – composição de indicadores de estratégia.....	22
Tabela 2 – A evolução do planejamento plurianual	45
Tabela 3 – Pontos notáveis na trajetória dos PPAs	48
Tabela 4 – Síntese dos estudos prospectivos 1998 - 2018.....	74
Tabela 5 – Famílias metodológicas usadas no PEG	88



INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico governamental, doravante PEG, diz respeito à capacidade que o Estado tem em construir, criativamente e interativamente com a sociedade, uma visão de futuro do país e de si mesmo, concatenando meios e fins suficientes e necessários para sua execução. A Constituição Federal de 1988 consagrou o planejamento como determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.¹ Até hoje a administração federal passou pela elaboração e implementação de sete planejamentos plurianuais, cujo legado sem dúvida é positivo, mas pouco efetivo para a mudança cultural em direção ao pensamento estratégico. Em 2001, a legislação instituiu formalmente o “Sistema de Planejamento e Orçamento Federal” (SPOF) (Lei nº 10.180/2001), definindo as atividades formais de elaboração, acompanhamento e avaliação de planos, programas e orçamentos. As instituições da administração pública federal implicadas deveriam, em tese, atuar coordenadamente como um sistema de elementos distintos e interdependentes, garantido, assim, a função alocativa (provimento de bens públicos) e distributiva (política de rendas), inerentes às funções básicas do Estado. No elenco de avanços na formalidade jurídica, pode-se acrescentar ainda todos os dispositivos de gestão fiscal, como a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 e aqueles que disciplinam a elaboração das leis anuais de orçamento e diretrizes orçamentárias. Em que pese o avanço formal representado pela codificação legal em si, o que inegavelmente cria garantias mais sólidas de segurança jurídica e previsibilidade institucional, pouco se avançou na dimensão estratégica do planejamento. Por dimensão estratégica refere-se aqui a um conjunto de valores, procedimentos, instituições e organizações envolvidas na construção de objetivos de longo prazo, cuja execução implica em grande mobilização de recursos e que estão associados a grandes diretrizes de desenvolvimento nacional. Os planejamentos plurianuais de fato, apesar de todos os avanços metodológicos e normativos, parecem desconectados desse pensamento estratégico.

Em parte, isso ocorre porque o planejamento em si não é, evidentemente, processo técnico descolado do sistema político e seus níveis heterogêneos de maturidade. Nossa incapacidade de construir grandes consensos nacionais que ultrapassem com consistência o período dos mandatos eletivos tem feito dos planejamentos plurianuais uma repetição monótona de metas de curto e médio prazo. Em parte, também, porque não houve uma real mudança cultural na administração pública federal, que começaria sem dúvida pelo *mindset* das elites políticas e sociais e passaria por novas instituições e *think tanks* públicos e privados, para criar a necessidade permanente de pensar estratégias, articular o longo com o médio e curto prazo, trabalhar com cenários e construir programas e projetos com mais ambição e efetividade. A natureza interfederativa que

¹ Segundo a Constituição Federal de 1988: “Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”.

obriga a uma governança compartilhada e imperfeita, as dimensões continentais do país e o grau de desigualdade estrutural no nível de desenvolvimento regional e na renda pessoal são ingredientes que tornam o desafio ainda maior.

O que defendemos como hipótese é que o PEG sofreu um duplo processo de redução conceitual e perda de efetividade prática. A primeira diz respeito ao empobrecimento teórico-metodológico ocorrido pela interpretação dominante de que o PEG pode ser executado pela simples adaptação, ainda que criativa, de valores, técnicas e ferramentas metodológicas bem-sucedidas no universo do mercado, das relações privadas. As causas dessa espécie de “colonização ideológica” são múltiplas e diversas. A maior delas vem da hegemonia do ideário gerencialista aplicado desde os anos 1990, que subordina o exercício do planejamento estratégico ao domínio da gestão organizacional de curto prazo e curto alcance. Cabe registrar que a tradição brasileira de planejamento da política macroeconômica e de planejamento da infraestrutura, sobretudo nos setores de logística e energia, ambas com origem no pós-guerra e com bastante evidência no período de governos militares, eram, do ponto de vista estratégico, muito mais potentes que a atual hegemonia gerencialista. A segunda restrição é a conversão continuada, com altos e baixos, do planejamento plurianual num processo de expansão da gestão orçamentária, sobretudo em contexto permanente de crise fiscal e consequente dominância institucional das unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa pública sobre aquelas responsáveis pela elaboração de planos e orçamentos. Há, inclusive, iniciativas intermitentes de substituir a função-planejamento pela mera expansão plurianual do orçamento, o que seria um retrocesso à época pré-Constituição de 1988. Na verdade, uma estratégia de realismo orçamentário depende da efetividade do planejamento e vice-versa.

O conceito de estratégia, originalmente desenvolvido no campo militar, ganhou o imaginário das grandes corporações privadas quando terminou o longo período de expansão do pós-guerra. Num ambiente de crescente incerteza e instabilidade, o mercado gerou demanda suficiente para proliferação de produção teórica aplicada, inclusive para soluções padronizadas de efetividade duvidosa, como demonstrou Mintzberg (2004), na sua obra mais importante. A literatura de *management* foi grandemente inspirada na busca de soluções de longo prazo para a ameaça aos modelos tradicionais de negócios. Porter (1986, *apud* CHIAVENATO; SAPIRO, 2000), talvez um dos símbolos desse movimento, formulava claramente modelos cognitivos e normativos animados pela ideia de racionalidade e linearidade entre meios e fins. Foi só nos anos 1990 que o mundo privado sofisticou o arsenal metodológico, diante da inefetividade das técnicas tradicionais, e que os governos, primeiro nos países centrais, começaram a incluir na sua agenda os temas do pensamento estratégico e do PEG.

A transposição mecânica das práticas e conceitos do planejamento estratégico corporativo para o universo público pela *new public management* ficou sujeita às mesmas críticas feitas em outras oportunidades àquele movimento reformista. A mais importante e pertinente sem dúvida é aquela que afirma a impossibilidade de transmutação simples, sem mediações, das práticas gerenciais privadas para o funcionamento do Estado, pela impossibilidade ontológica. A essência das práticas e protocolos públicos – de natureza coletiva *a priori* – é notadamente distinta das relações entre atores privados que transacionam no mercado. Essência que se evidencia com clareza no princípio da legalidade. Ao administrador público só é permitido legitimamente adotar conduta determinada ou autorizada pelo ordenamento jurídico, não possuindo autonomia da vontade como ocorre na esfera não estatal.

As primeiras duas seções deste trabalho definem um conceito referencial para o planejamento estratégico governamental e a relação entre planejamento e orçamento. As seções 3 e 4 desenvolvem e analisam os mecanismos e a dinâmica de funcionamento do núcleo de governo ou centro de governo, para entender o processo de formação da agenda estratégica que se materializa, encontra substância e concretude, no planejamento estratégico. As seções 5, 6, 7 e 8 analisam o processo de planejamento público federal, a importância política institucional, a relação com a formação de agendas do planejamento estratégico e a construção de cenários de longo prazo. A seção 9 aborda questões metodológicas e ferramentas de aplicação do PEG no contexto da administração pública federal. Finalmente, as seções 10, 11 e 12 concluem o texto, explorando o papel da burocracia pública na implementação do planejamento estratégico governamental e sugerindo uma agenda de conteúdos didáticos para a sofisticação do processo formativo.



1. A DEFINIÇÃO CONCEITUAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

O planejamento estratégico governamental é um conceito de amplo uso e elasticidade conceitual, o que em nada contribui para isolar as relações causais que hipoteticamente explicam sua dinâmica e funcionamento como parte dos fenômenos que caracterizam as práticas de governo. Para efeitos desta pesquisa, adotamos o seguinte conceito: **o planejamento estratégico realizado no âmbito governamental é um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance.**

Nesse sentido, o planejamento é uma **capacidade governamental** associada à efetividade das políticas públicas, conforme as palavras de Matus (1996a):

A negligência menos declarada que marca, com poucas exceções, as lideranças políticas latino-americanas é a sua baixa capacidade pessoal de governo. O drama central desses povos é que a essa deficiência pessoal soma-se a baixa capacidade institucional, isto é, a falta de perícia do aparelho burocrático. A tragédia que se segue ao drama torna-se evidente quando constatamos que nenhum dirigente político admite a primeira acusação, e a comédia fica triste quando, ante a evidência dos fatos, os afetados se aferram à segunda acusação sobre a causa da má gestão pública. A incompetência não tem “incompetentes”, é incorpórea, é sempre de outros, anônimos, ou de entidades abstratas de médio ou baixo escalão [...] Uma questão central, que revela as raízes e a renitente constância da baixa capacidade pessoal e institucional de governo, é o desprezo e a incompreensão acerca do planejamento e das ciências e técnicas de governo (MATUS, 1996a, p. 40).

Na administração pública, o processo de planejamento se confunde com o exercício fático de governo, na medida em que a produção de políticas sob a autoridade estatal rege-se por normas, regulamentos e marcos jurídico-institucionais que obrigam, direta e indiretamente, à reflexão prévia às ações. Isto é, as ações de governo, em tese e na prática, devem ser precedidas de um processo reflexivo consciente anterior à sua execução, essa é a essência que motiva o ato de planejar e de formular estratégias.

Portanto, o planejamento estratégico, diferente do planejamento institucional ou organizacional, que prioriza e limita-se a entender, processar e projetar mudanças no âmbito organizacional, é entendido aqui como uma capacidade de governar, de “produzir governo”. Tal capacidade se realiza essencialmente na produção de políticas, que materializam a intencionalidade governamental, isto é, realizam no presente os objetivos que se alinham e acumulam resultados para uma determinada estratégia. Nesse sentido, há interfaces muito claras entre o planejamento estratégico e a produção de políticas, que podem ser enumeradas:

- 1) A existência de um sistema de planejamento governamental é pré-condição para a elaboração e implementação efetiva de políticas públicas, porque o planejamento viabiliza o desenho e a execução da política de modo a otimizar a relação entre meios e fins, recursos disponíveis e resultados almejados;
- 2) Ao influenciar diretamente a capacidade de governo das organizações públicas, o planejamento estratégico pode aumentar a governabilidade na execução de políticas, diminuindo o conhecido “déficit de implementação”;
- 3) A execução do ciclo de políticas públicas pode subsidiar a qualificação do sistema de planejamento estratégico, na medida em que aumenta a perícia dos atores sociais, em especial os gestores públicos, na identificação de problemas, análise estratégica e formulação de cenários.

Na medida em que o planejamento está associado ao funcionamento do Estado, pode-se dizer que a capacidade de planejar permite garantir a institucionalidade do jogo democrático, estabelecendo parâmetros, regras e garantias para que a competição política ocorra sem que seu resultado ameace a própria democracia. A concepção subjacente que conecta o PEG com o funcionamento democrático é precisamente o entendimento de que os mecanismos de planejamento da estratégica de um governo devem – por definição – garantir a formação de consensos e processar pacificamente as diferenças e os conflitos entre os atores políticos relevantes. Nesse sentido, o funcionamento efetivo do PEG é parte das garantias institucionais da democracia em regime de competição política real. Aqui cabe registrar a visão particularmente interessante de Przeworsky (1984):

Democracia é o processo de submeter todos os interesses à competição da incerteza institucionalizada. As soluções para o problema da democratização residem nas instituições. O que está em questão em qualquer processo de democratização são as garantias, e estas só podem ser institucionais. A democracia pode ser o resultado de um compromisso institucional (PRZEWSKY, 1984, p. 37).

O planejamento enquanto processo implica em construir as condições para que sejam processados sistematicamente interesses em disputa no ambiente democrático. O nível de institucionalização do sistema político, em si mesmo, dependerá assim da capacidade de adaptação, complexidade, autonomia e coesão de suas organizações e procedimentos (HUNTINGTON, 1975). O processamento dos conflitos entre a esfera pública e privada na arena estatal será grandemente regulado pela institucionalização do processo de planejamento estratégico nesse conceito amplificado. É a própria capacidade do Estado em organizar interesses universais por meio das instituições. A relação entre o plano como capacidade e a função política do Estado é direta, estabelecendo, portanto, um vínculo definitivo e inescapável entre planejamento governamental e funcionamento democrático do Estado.

Outra dimensão estruturante nesse conceito de planejamento governamental é sua inspiração de **racionalização de procedimentos**, no sentido de ampliação da previsibilidade da vida política e social, do domínio das relações de causa e efeito na produção de políticas e de um modelo de intervenção lógica na realidade. Essa dimensão está alinhada com a ideia de que o planejamento governamental possa ter uma função de compensação ou correção das falhas do funcionamento do mercado. Conforme Lafer (1970) propõe:

A técnica do planejamento, em suas linhas gerais, consiste em assegurar o equilíbrio entre os níveis de produção e a demanda de bens, dada a oferta de fatores de reprodução de forma a atingir certos objetivos básicos. (...) teoricamente, portanto, o planejamento permite corrigir as distorções do sistema de preços e torna a alocação de recursos próxima da livre concorrência. Enfim, o planejamento consiste em apontar o caminho mais racional do desenvolvimento, dadas as características da economia... A decisão de planejar é essencialmente uma decisão política, pois é uma tentativa de alocar explicitamente recursos e, implicitamente, valores através do processo de planejamento e não através dos demais e tradicionais mecanismos do sistema político... A implementação do plano é, também, essencialmente, um fenômeno político, pois é uma forma de se aferir quanto da tentativa de alocar recursos e valores se efetivou ou, em outras palavras, qual é a relação num dado sistema entre política e administração. (LAFER, 1970, p. 30)

Em síntese, a definição conceitual do PEG seguirá sempre essa dupla determinação, que, de um lado, representa um macroprocesso institucional que politiza o relacionamento entre os diversos agentes objetivando a criação de consensos estáveis; de outro lado, traduz um movimento de racionalização do governo em ação, na produção de políticas públicas e no funcionamento geral de processos administrativos e organizacionais. O ato de planejar é, portanto, um ato político na sua essência, na medida em que organiza, processa e combina interesses, representações normativas e valores morais no ato de governo. Não é por acaso que o estrategista Arie de Geus dizia que a função do planejamento não era “fazer planos”, mas mudar os mapas mentais dos gestores.



2. O PLANEJAMENTO E A GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

Os processos de planejamento governamental têm profunda e indissociável ligação com a gestão do orçamento. Pode-se dizer que a elaboração e execução orçamentária seria um subsistema do PEG, já que instrumentaliza, no plano da alocação de recursos financeiros públicos, os objetivos do planejamento.² Já há uma longa tradição na elaboração dos planejamentos plurianuais, desde a Constituição Federal de 1988, na vinculação entre a programação orçamentária e o planejamento, particularmente após o PPA 2000/2003 com a possibilidade de alteração da chamada classificação funcional-programática, que sistematizava as categorias para enquadramento de projetos e programas, estabelecida pela Lei nº 4.320/1964. O nexos lógico formal entre planejamento e orçamento através da identidade dos programas vem sofrendo alterações a cada edição do PPA, ora aproximando os dois processos, ora os afastando. Quando os objetivos de gasto orçamentário recaem sobre funções genéricas de governo, não fixando claramente objetivos e hierarquias, prioridades e foco em alvos concretos e mensuráveis, o orçamento ganha uma autonomia em relação ao plano e se presta, assim, a todo tipo de casuísmo, manipulação e aleatoriedade gerencial. A burocratização do processo orçamentário impede o diálogo entre plano e orçamento, nas palavras de Matus (1993):

Na América Latina é comum ver os departamentos de orçamento atuando como se fossem agentes de finanças, sem qualquer responsabilidade pela eficácia real da gestão pública. Não trabalham com objetivos e metas precisas, não estabelecem normas de custos nem de qualidade dos serviços, não acompanham a atividade real que está por trás do orçamento por programas, nem tampouco se interessam pela eficácia direcional dos programas aparentes que financiam. A gerência por programas está ausente e encoberta por uma orçamentação por objetivo meramente formal, na qual o que interessa é fixar cotas de gastos que respeitem o limite das receitas [...] sobrepõe-se, simplesmente, ao nome de cada unidade administrativa, como uma etiqueta, o nome de um programa, subprograma ou atividade. O Congresso Nacional, por sua vez, discute e aprova o orçamento da nação como se fosse uma lista de recursos atribuídos a uma instituição, sem se preocupar com objetivos, custos ou qualidade. O orçamento não é analisado, ele é resgatado em função de negociações parciais e locais. O plano não é critério para exame do orçamento. (MATUS, 1993, p. 509)

² É interessante notar que essa desvinculação também acontece em outros padrões de democracias ocidentais. A diferença talvez seja a estratégia de solução. O governo norte-americano, por exemplo, que tem, de uma maneira geral, servido de inspiração para a redução da importância do Estado na América Latina e advogado as virtudes do liberalismo, implantou, em plenos anos 1990, uma série de medidas consolidadas pelo *Government Performance and Results Act* (GPRA), aprovado pelo Congresso em 1993 durante a administração Clinton. Em conjunto com o *National Performance Review* do Poder Executivo, uma série de medidas modernizando a gestão pública foram efetivadas. O núcleo desse processo foi a valorização do planejamento estratégico das agências governamentais num horizonte de cinco anos com aprovação pelo Congresso. O plano estratégico foi a peça-chave para definição de metas e resultados (*outcomes*) associados ao orçamento com todos os interessados (sociedade civil).

O orçamento público, como processo de alocação de recursos e escolha de prioridades, é essencialmente um cálculo político, sujeito a todo tipo de assimetrias informacionais, vieses de seleção e seleção adversa, o que diminui seu grau de realismo.³ Como é possível constatar, o orçamento público não é simplesmente um cálculo contábil empresarial em que, de um lado, entram os custos de produção (aluguéis, matérias-primas, força de trabalho, tecnologia, entre outros) e, do outro, um preço de mercado para clientes e consumidores. Em essência, o orçamento público é um grande acordo político e institucional que os diversos grupos, classes e segmentos sociais fazem sobre o quanto cada um será beneficiado pelo excedente social criado pelo pagamento de tributos. A alocação orçamentária é a evidência mais direta, simples e precisa da correlação de forças entre os vários grupos sociais. Não há uma solução racionalmente ótima ou uma regra universalmente aceita sobre essa “partilha”.

Em um ambiente de imprevisibilidade fiscal crônica, o orçamento é reduzido a um instrumento de ajuste financeiro, quando não de estimativas de cortes lineares permanentes. Nesse ambiente político, as estruturas fazendárias tendem a adquirir uma dominância pernóstica sobre todo o processo de planejamento governamental, que também se torna refém do “curto prazismo”. Há um nítido e progressivo enrijecimento jurídico e normativo da gestão orçamentária com ênfase crescente para o controle fiscal do gasto público, argumento amparado na necessidade de transparência e responsabilização. A dominância fiscal da função orçamentária sobre o planejamento governamental foi reforçada nos anos 1990 com a aproximação dos organismos multilaterais (em especial o FMI e o Banco Mundial), a necessidade de geração de superávits permanentes e a Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal. A solução normativa para evitar que a gestão orçamentária se sobreponha e ocupe a própria função do orçamento seria operada em dupla dimensão, metodologicamente e institucionalmente.

A primeira diz respeito à combinação dos dois processos, não só do ponto de vista da manutenção formal da nomenclatura e identidades lógicas dos conceitos (programa, objetivos, metas e indicadores, produtos e resultados), mas sobretudo do processo organizacional e legal-burocrático, envolvendo as mesmas unidades administrativas, a burocracia especializada e os protocolos decisórios e de autoridade combinados. A segunda dimensão combina-se com a primeira, no sentido de conferir autoridade política e institucional aos organismos de planejamento, evitando situações em que o conflito de interesses possa surgir, por exemplo, entre as unidades centrais do orçamento e planejamento e aquelas responsáveis pela gestão da despesa pública. Tanto as questões orçamentárias como do planejamento sofrem influência direta do centro de governo, como será analisado na próxima seção.

3 Os problemas de transparência e falta de controle não são exclusivos da gestão orçamentária, mas da própria tradição do planejamento governamental: “[...] um atributo fundamental para a recuperação da credibilidade do planejamento em uma sociedade democrática é a transparência que o planejamento e, principalmente, a execução do plano precisam exibir. Isso significa que uma condição importante para a reconstrução do planejamento é a existência de mecanismos e instrumentos voltados para o acompanhamento da execução dos programas e dos projetos contidos no plano, a avaliação recorrente dos resultados que vão sendo obtidos durante o período do plano e, quando necessário, a indicação de ajustes e correções para mantê-los no rumo originalmente traçado. Esse acompanhamento deve ser objeto de relatórios detalhados e apresentados em sessões do Congresso Nacional a serem especialmente organizadas para apreciarem esses relatórios e emitirem apreciações a respeito.” (REZENDE, 2011, p. 202).



3. A FORMAÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA NO NÚCLEO DE GOVERNO

A natureza estratégica do planejamento no ambiente de governo está obviamente relacionada ao *locus* onde os processos políticos, administrativos e organizacionais ocorrem. Esse ambiente, chamado de “núcleo ou centro” de governo, vem sendo abordado recentemente pela literatura e nos últimos anos por organizações relacionadas à governança das relações multilaterais.

Usa-se aqui o termo “agenda estratégica” para designar uma situação em que o núcleo da alta direção do governo, discutido mais adiante, elabora uma visão de futuro consistente que corporifica um projeto de médio e longo prazo para o país. O Planejamento Estratégico Governamental (PEG) seria a materialização instrumental e operacional dessa agenda, transformando e processando uma determinada visão de futuro do país em um sistema de planejamento concreto, com instituições, organizações, burocracia, recursos, macroprocessos, cadeia de valor público, indicadores nacionais de performance etc.

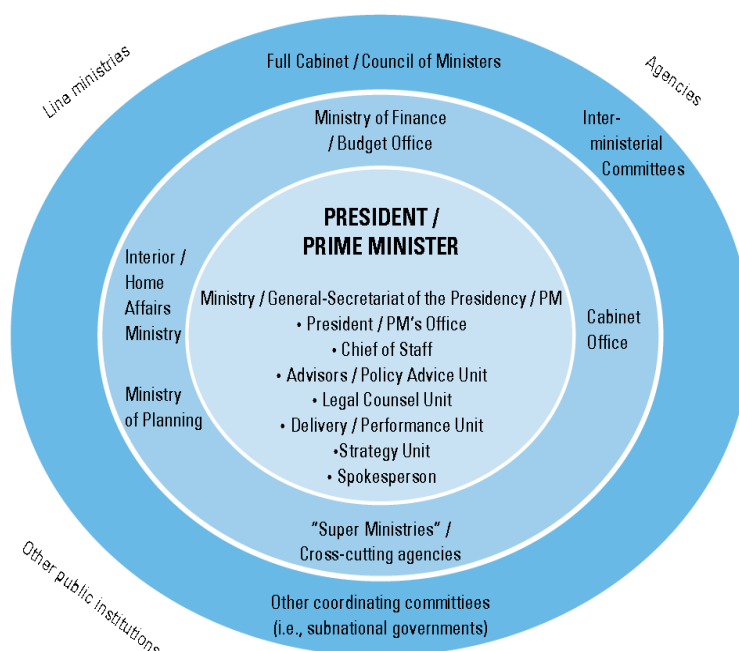
Mais recentemente, organismos de cooperação multilateral, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), vêm impulsionando um debate sobre o que essas instituições denominam de “centro de governo” (*center of government*). Em que pese o diálogo e em alguns casos a superposição temática com os tradicionais estudos presidenciais da literatura política norte-americana, essas organizações abordam o tema sob o viés da gestão pública, isto é, iluminando temas relacionados à boa governança e implementação de políticas.

O centro de governo é descrito como um lugar específico no arranjo político-administrativo, seja em regimes presidenciais ou parlamentaristas, como um lugar onde se enfrentam os desafios de coordenação, orientação estratégica e coordenação governamental (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014; ALESSANDRO *et al.*, 2016). Enfatiza-se a necessidade de identificação e solução de problemas horizontais, problemas complexos, que exigem uma abordagem transversal envolvendo muitas agências governamentais e, não raro, interações sistemáticas com os demais poderes e entidades federativas. Sinaliza-se também que a fragmentação resultante de processos de delegação de políticas públicas com baixa coordenação – efeitos não desejados das reformas gerenciais dos anos 1990 – reforçou os incentivos para a reestruturação dos centros de governo, ou o “alto governo”. A definição sucinta dada pelos especialistas do BID distingue uma visão dada pela estrutura, de suporte direto ao presidente, e outra visão dada pela ótica da função, com suporte numa esfera mais ampliada:

The CoG refers to the organizations and units that directly support the chief executive (president or prime minister). There are two broad definitions. A definition by structure only includes organizations and units located within the chief executive's office and serving him or her exclusively, such as the Ministry of the Presidency or the Office of the Prime Minister. The position within the structure of the executive branch is the defining criterion. A definition by function also includes organizations and units that perform core, cross-cutting governmental functions, such as planning, budgeting, coordination, and monitoring, even if they are not within the chief executive's office and do not serve him or her exclusively (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2014, p. 4).⁴

Uma revisão da literatura aponta cinco objetivos distintos dos núcleos de governo, conforme Alessandro, Lafuente e Santiso (2014): (1) assegurar coerência às ações de governo; (2) melhorar o desempenho do conjunto de governo em termos de resultados e impactos positivos das políticas aos cidadãos, o que implica atenção estratégica para as políticas de orçamento, coordenação interna e monitoramento; (3) comunicação com a opinião pública; (4) condução política do governo, o que implica interação como Poder Legislativo, implementação do programa de governo votado nas eleições e negociações com os demais atores políticos; e, finalmente, (5) assegurar canais e vínculos participativos com a cidadania. A concepção do centro de governo como camadas superpostas aparece na Figura 1, a seguir:

FIGURA 1 – Centro de governo – composição



Fonte: Alessandro, Lafuente e Santiso (2014).

4 "O CoG refere-se às organizações e unidades que apoiam diretamente o chefe do Executivo (presidente ou primeiro-ministro). Existem duas definições gerais. Uma definição por estrutura inclui apenas organizações e unidades localizadas dentro do gabinete do chefe do Executivo e que servem exclusivamente a ele, como o Ministério da Presidência ou o Gabinete do Primeiro-Ministro. A posição dentro da estrutura do Poder Executivo é o critério definidor. Uma definição por função também inclui organizações e unidades que desempenham funções governamentais centrais e transversais, como planejamento, orçamento, coordenação e monitoramento, mesmo que não estejam dentro do gabinete do executivo-chefe e não o sirvam exclusivamente." (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2014, p. 4, tradução nossa).

Para cumprir esses objetivos, os autores propõem uma descrição do núcleo de governo organizada ou dividida em cinco funções: fazer a gestão estratégica; viabilizar a coordenação de políticas; monitorar o desempenho e a performance do governo; garantir as condições políticas para implementação dos programas e projetos; e comunicar os objetivos e resultados das ações de governo. Entre as funções elencadas, cabe destaque para o processo de gestão da estratégia de governo, ou seja, de planejamento estratégico governamental (PEG). A função de gestão estratégica também é sinalizada por estudo da OCDE (2014), como central para definição do núcleo de governo: “*strategic planning, which is being redefined post-crisis to be more closely aligned with policy development and resource allocation*” (o planejamento estratégico, que está sendo redefinido após a crise para ser mais alinhado com o desenvolvimento de políticas e alocação de recursos).

Uma primeira percepção é entender o núcleo de governo (doravante NdG) como o *locus* responsável pela implementação do programa de governo, mas sobretudo os objetivos relacionados ao planejamento estratégico governamental (PEG). Os especialistas do BID registram que a experiência internacional sugere a fixação de até 10 diferentes objetivos estratégicos. Aqui o NdG processa de forma complexa a tradução das prioridades presidenciais recebendo *inputs* diversos em natureza e peso político: o programa de governo, as agendas dos ministérios em governos de coalizão e os diversos grupos de pressão do parlamento e da sociedade civil, para ficar nos mais óbvios em regimes democráticos. Os instrumentos e estratégias de planejamento formal de governo e as ações de estudos prospectivos de longo prazo também compõem essa função do NdG.

Fica claro que o processo dominante que organiza essa função do NdG é aquele relacionado à negociação técnica e política com múltiplos atores e, simultaneamente, a defesa das prioridades do presidente, que normalmente derivam do programa de governo, do enfrentamento de situações críticas e crises e do atendimento da demanda de setores sociais específicos. Ou seja, eventos e processos, todos eles relacionados à dinâmica do planejamento estratégico (PEG).

Para avaliar os diferentes graus de maturidade na função de gestão estratégica, os autores sugerem uma matriz de desenvolvimento institucional (*Institutional Development Matrix*), compondo níveis comparativos de *benchmark* ideal, ou melhores práticas, e a situação existente na América Latina.

A análise de desenvolvimento institucional proposta por Alessandro, Lafuente e Santiso (2014), na dimensão de “**formulação estratégica**”, é organizada em quatro indicadores para os quais há uma graduação ou **métrica** em três níveis: básico, intermediário e otimizado. Ela é apresentada na sequência, com adaptações (Tabela 1).

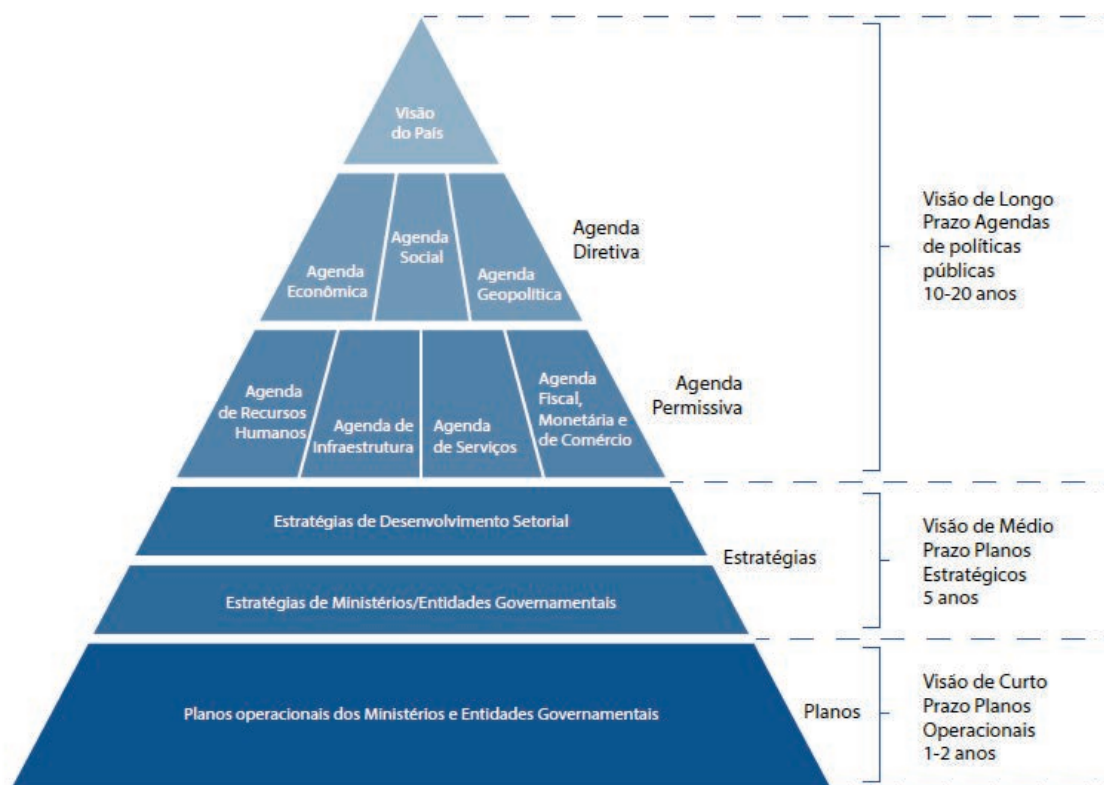
TABELA 1 – Centro de governo – composição de indicadores de estratégia

Indicador	Situação básica	Situação intermediária	Situação otimizada
(1) Objetivos prioritários no plano de governo	Não existe um plano do governo, ou só existe como declarações gerais, mas sem priorização, ou as prioridades e metas não são mensuráveis; não há indicadores; o plano não orienta a formulação de políticas.	Existe um plano de governo com metas mensuráveis e estratégias, mas o NdG tem uma influência limitada nas políticas ministeriais e agências, ou o desempenho dos indicadores não é inteiramente relevante para os objetivos.	Existe um plano de governo (que pode ser parte de um plano de desenvolvimento) que define setores prioritários, metas, estratégias, linhas de ação e indicadores de desempenho; os planos operacionais de ministérios e agências estão de acordo com as prioridades do chefe-executivo.
(2) Articulação e coerência do planejamento estratégico	O NdG fornece diretrizes para a formulação dos planos setoriais, mas é baixa a conexão e coerência entre a orientação do NdG e os planos ministeriais.	O NdG trabalha com ministérios e agências para definir prioridades e objetivos, mas não pode garantir que todos os planos setoriais ou ministeriais estejam alinhados com as prioridades do presidente, ou que sejam suficientemente coerentes e desafiadores.	O NdG estabelece padrões e trabalha com ministérios e agências ao longo de todo o processo de gestão estratégica, assegurando que os objetivos prioritários do governo efetivamente orientem a formulação dos setores e planos operacionais com objetivos desafiadores e realistas.
(3) Alinhamento entre as prioridades e o orçamento	Não há alinhamento do orçamento com o plano de governo, ou não há plano de governo e, portanto, o orçamento é o plano de fato.	As prioridades do governo guiam a alocação do orçamento, embora essas decisões raramente sejam informadas por evidências do impacto real dos programas em áreas prioritárias.	Os orçamentos dos ministérios e das agências estão efetivamente alinhados com as prioridades do governo como resultado do trabalho conjunto do NdG com ministérios e agências na formulação do orçamento; isso inclui análises de viabilidade orçamentário-financeira dos programas em áreas prioritárias.
(4) Perspectiva de análise e adaptação do plano ao contexto de mudanças	Não há exemplos de análises prospectivas, ou existe apenas informalmente, talvez com instâncias mais estabelecidas para certas áreas (como análise macroeconômica), mas seu trabalho não leva à atualização do plano do governo.	Existem mecanismos efetivos de análises prospectivas para pelo menos algumas áreas políticas, mas os objetivos prioritários são atualizados apenas de forma implícita (ou seja, através de ajustes orçamentários) e sem processo formalizado para incorporar mudanças e verificar sua coerência estratégica.	As prioridades são explícitas; há ajustes ou atualizações através de procedimentos estabelecidos que incorporam as mudanças nos níveis estratégicos ou operacionais; há conformidade com a orientação estratégica do governo.

Fonte: adaptada de Alessandro, Lafuente e Santiso (2014).

A “função estratégica” (conceito equivalente ao PEG) do NdG abordada, do ponto de vista da capacidade estatal, em planejamento estratégico, fornece uma outra visão igualmente interessante. Assim, a visão estratégica do núcleo organiza uma pirâmide decisória até encontrar o planejamento setorial dos diversos ministérios (BOOZ & COMPANY, 2010). O papel do NdG no planejamento estratégico (PEG) garantiria que as prioridades fossem consideradas e viabilizadas, que as estratégias fossem harmonizadas, em especial aquelas intersetoriais, e que o processo de orçamentação e planejamento fosse coordenado. O diagrama a seguir (Figura 2) ilustra graficamente esse conceito.

FIGURA 2 – Agenda estratégica



Fonte: Brasil (2016), adaptado de Booz & Company (2010).

Utilizando o conceito proposto de desenvolvimento institucional, a investigação pioneira de Alessandro, Lafuente e Santiso (2013) em doze países da América Latina e Caribe identificou uma situação geral muito precária sobre o funcionamento do apoio à gestão presidencial. Em relação à dimensão de formulação estratégica, constatou-se que somente um terço dos países possui um plano formalizado de desenvolvimento de longo prazo (PEG). Na maioria dos países, o planejamento, seja ele robusto e sofisticado ou composto por diretrizes genéricas, não orienta a formulação de políticas públicas setoriais ministeriais, nem as prioridades do presidente. Tampouco serve como uma plataforma que alinha e garante coerência ao governo com um todo ou suporta o processo de coordenação intersetorial e interministerial. A regra parece ser de que grandes iniciativas e projetos estão ausentes do planejamento formal. Segundo os autores:

En la mayoría de los países la actividad de planificación estratégica es muy limitada o incluso puramente formal. Es poco probable que un mero ejercicio pro forma de planificación sea capaz de producir coherencia estratégica en la acción del gobierno, que es el propósito último de esta función (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013, p. 18).

Entre os problemas apontados, estão o risco de ineficiência na implementação de políticas públicas pela duplicação ou sobreposição de planos e projetos, afetando a coordenação do governo; a falta de coerência entre planejamentos; a incapacidade de atualizar o planejamento em face de fatos novos da conjuntura, como crises e demandas

inesperadas; a dissonância entre planejamento estratégico governamental e execução orçamentária; e a dissociação entre o planejamento e as prioridades da presidência e de estudos prospectivos de longo prazo. O resultado geral é a informalidade do processo decisório, efeito mais visível da baixa institucionalidade do planejamento no centro de governo. Essa situação mantém a “lógica de silos” no gabinete ministerial, debilitando a coordenação do presidente e criando incentivos para ampliar a burocracia e a centralização de políticas no núcleo de governo. A investigação concluiu que o núcleo de governo tem baixa influência sobre os ministérios e agências, situação agravada pela fragmentação partidária e de interesses que caracteriza as coalizões presidenciais da região.

Toro (2011) ainda observa que os núcleos de governo na América Latina têm colapsado diante da crescente demanda social e institucionalização de direitos, pela incapacidade de liderança política e pela conseqüente baixa eficácia e efetividade das políticas e do governo como um todo. O aumento da complexidade dos problemas a serem enfrentados, segundo ele, cria incentivos para ampliar a capacidade de planejamento e gestão do núcleo de governo, o que implica, inclusive, em ampliação da esfera pública e participativa.

A percepção desses problemas no contexto dos países desenvolvidos não muda sua natureza, ainda que reduza a frequência e escala nos danos à efetividade do planejamento governamental. A rede de gestores de alta direção criada pela OCDE, *Network of Senior Officials* (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014), é uma evidência nesse sentido. Em relação à função de gestão ou planejamento estratégico (PEG), o estudo da OCDE constatou que, nos 35 países investigados, predominam as agendas de curta duração, normalmente proporcionais ao tempo dos ciclos eleitorais; as unidades de estratégia são pequenas e inconstantes; as crises e urgências surgidas, sobretudo após 2008, têm anulado o planejamento; e há dominância da dimensão orçamentária.

Long-term strategic perspectives such as these translate into clear policy instruments in only a small number of countries. For example, few countries seem to have a specific strategic planning unit, even though such units were relatively common in the past (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014, p. 36).⁵

Em evento mais recente da rede de centros de governo, que debateu o cumprimento dos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS), a OCDE (2016) sugere que houve uma certa recuperação das funções de planejamento, orçamentação e monitoramento do NdG.

⁵ “Perspectivas estratégicas de longo prazo como essas se traduzem em instrumentos de política claros apenas em um pequeno número de países. Por exemplo, poucos países parecem ter uma unidade específica de planejamento estratégico, embora tais unidades fossem relativamente comuns no passado.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2014, p. 36, tradução nossa).

Planning and budgeting for performance and impact presents a number of well researched-challenges. A first relates to the differing expectations of what will be achieved by aligning the budget process and performance indicators with high level political goals such as the SDGs. These could include: providing high level outcome data to enable the executive leadership of government to pursue its strategic goals; to ensuring the government is accountable to parliament and civil society for the delivery of those goals; down to supporting programme management so that specific services are delivered efficiently and effectively. These varied and not always complementary goals need to be defined and managed between different line ministries, the legislature and civil society (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016, p. 26).⁶

Outras referências teóricas enfatizam os estilos presidenciais como variáveis explicativas importantes da dinâmica do PEG. Em que pese as críticas ao enfoque comportamentalista da presidência, parece evidente e natural que os estilos pessoais dos presidentes, seu código de valores, conduta pessoal e forma de liderar influenciem em grande medida a performance do planejamento estratégico e contribuem para explicar sua dinâmica política.

George e Stern (1998) sugerem três modelos básicos: modelo competitivo, modelo colegiado e modelo formal ou hierárquico. O modelo competitivo implica superposição de funções entre as instituições do NdG, estimuladas pelo baixo grau de institucionalização e não raro pelo estilo do presidente. Nesse contexto, a presença de dirigentes com alto capital político, normalmente do partido do presidente, pode favorecer um ambiente de baixa cooperação e de fragmentação em centros de poder não hierarquicamente organizados. O êxito desse modelo depende muito das habilidades do presidente em distribuir, gerenciar e decidir demandas múltiplas e simultâneas.

No modelo colegiado, como o nome já anuncia, o processo decisório em algum momento é organizado por instâncias coletivas, que podem ou não envolver os ministérios e que são normalmente coordenadas pelo primeiro escalão do NdG. Os custos de gestão do modelo dependem do grau de assimetrias e divergências existentes na equipe ministerial ou no *staff* técnico do NdG. O benefício mais visível são os resultados positivos sobre a coordenação intragovernamental.

Por último, o modelo formal ou hierárquico enfatiza os diversos filtros em camadas hierárquicas por onde devem ser processados os temas da agenda presidencial, reservando ao presidente as decisões mais estratégicas e finais. As jurisdições entre

⁶ “O planejamento e o orçamento para desempenho e impacto apresentam uma série de desafios bem pesquisados. O primeiro diz respeito às diferentes expectativas sobre o que será alcançado ao alinhar o processo orçamentário e os indicadores de desempenho com objetivos políticos de alto nível, como os ODS. Isso pode incluir: fornecer dados de resultados de alto nível para permitir que a liderança executiva do governo persiga seus objetivos estratégicos; para garantir que o governo seja responsável perante o parlamento e a sociedade civil pelo cumprimento desses objetivos; até apoiar a gestão do programa para que serviços específicos sejam entregues com eficiência e eficácia. Essas metas variadas e nem sempre complementares precisam ser definidas e administradas entre os diferentes ministérios, o Legislativo e a sociedade civil.” (ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2016, p. 26, tradução nossa).

departamentos e assessorias do NdG são claramente definidas e o processo decisório é piramidal e *top down*. Os procedimentos são especializados e os processos regulamentados com certa rigidez e formalidade. Esse estilo altamente centralizador pode resultar na perda de velocidade do processo decisório e ameaçar a eficiência na solução de temas da agenda.

Tuswell e Atkinson (2013), comparando o funcionamento do centro de governo de cinco países (Austrália, Canadá, Alemanha, Nova Zelândia e Suécia), chegam a conclusões semelhantes: a formulação da estratégia é dependente do estilo pessoal da liderança e suas prioridades, ou seja, tem baixo grau de maturidade institucional. Lassance (2015) propõe o conceito de “padrões de governança presidencial”. No perfil gerencial (1), os presidentes podem ser administrativistas, com protagonismo público em áreas estratégicas; ou regulatórios, com visão de atuação estatal limitada à melhoria do ambiente regulatório. Quanto ao padrão de “ativismo unilateral” (2), os presidentes podem ser minimalistas ou maximizadores. Por fim, o último padrão, quanto ao uso de recursos institucionais (3), os presidentes podem ser incentivadores ou restritivos. A combinação desses padrões resultaria em uma classificação conceitual específica entre administrativistas e reguladores, cada categoria subdividida em: parcimoniosos, comedidos, austeros ou benevolentes.

Em síntese, as referências teóricas sobre a função estratégica no centro de governo parecem apontar para assertivas claras: (1) a capacidade de planejamento estratégico governamental no centro de governo depende de um “mix” de qualidades e atribuições tão complexo quanto são as condições de governabilidade e os padrões de governança realmente existentes; e (2) as dimensões comportamentais proporcionam explicações adicionais aos modelos institucionalistas, na medida em que fornecem maior riqueza ao arsenal analítico da pesquisa, sugerindo padrões de conduta e idiosincrasias do presidente que não podem ser ignoradas.

A função-planejamento, como analisada nesta seção, é a ossatura material do centro de governo. Entretanto, vários mecanismos distintos operam para que a estratégia exista e seja, de fato, materializada em planos e projetos. Veremos na próxima seção alguns dos processos determinantes.



4. OS MECANISMOS DE FORMAÇÃO DA AGENDA ESTRATÉGICA NO PLANEJAMENTO

Esta seção procura identificar no referencial teórico institucionalista os principais mecanismos de formação e disseminação das ideias, como fontes teóricas possíveis para o entendimento do processo de formação do PEG no núcleo de governo. Além disso, identificamos conjunturas críticas específicas que sinalizam, por representatividade simbólica e intensidade de mobilização de recursos políticos, os momentos em que as agendas estratégicas são definidas. O processo a ser analisado é a própria constituição do planejamento plurianual e um relato histórico e analítico de como ele tem impactado o contexto governamental nos mandatos compreendidos no período de estudo (1998/2014).

A análise da formação histórica do planejamento estratégico governamental (PEG) pode compreender um conjunto amplo e diferenciado de conceitos, estratégias, instrumentos e modelos teóricos (MATUS, 1993, 2000; DROR, 1999). O foco aqui neste estudo é identificar as referências conceituais que auxiliem na compreensão do processo de planejamento estratégico de governo que acontece no núcleo de governo, isto é, a definição de prioridades em políticas públicas, a definição de diretrizes de governo, o desenho das marcas de gestão e possivelmente a visão prospectiva que inspira o ciclo de planejamento formal. Para entender a dinâmica de difusão das ideias que resultam nos consensos, base da construção das “visões de futuro”, será necessário visitar a contribuição que o institucionalismo ideacional nos proporciona, iluminando o tema de forma singular.

As prioridades de um governo podem derivar de opções programáticas, resultantes de pactos e acordos com os demais partidos da coalizão, do enfrentamento de problemas e demandas de sua base social e aproveitamento de “janelas de oportunidades”, do enfrentamento de crises externas ou domésticas ou simplesmente pela tradução pragmática das ideias dominantes numa certa época e circunstância.

Hall (1989), discutindo o modo como as ideias keynesianas se disseminaram na Europa no pós-guerra, definindo preferências, comportamentos e instituições, identifica três grandes processos de difusão ideacional: (1) um centrado na dinâmica da economia; (2) outro centrado na ação estatal e finalmente um terceiro (3) centrado na ação das coalizões políticas. A primeira focaliza o papel exercido pelo conhecimento técnico, especializado, em especial dos economistas. Aqui o ponto central é o compartilhamento de princípios em comunidades ou redes que formulam políticas públicas. A segunda, centrada no Estado, vai depender das configurações institucionais, do tipo de instâncias decisórias, do grau de abertura para novos participantes, da qualificação da burocracia estatal e do modo como acontece o processo decisório estatal e governamental. A terceira explicação reside na capacidade e habilidade de cada regime político em construir coalizões de sustentação de novos experimentos políticos.

Hall sugere alguns fatores para entender o impacto de novas ideias sobre as políticas: a orientação do partido no governo, a estrutura do Estado e relações com a Sociedade, o tipo de discurso político e o impacto de eventos exógenos. Hall sinaliza que não é condição suficiente a existência de empreendedores políticos se as estruturas estatais não são ocupadas por gestores públicos com autoridade e capacidade técnica para implementar mudanças no programa, no ideário. Segundo o autor, (a) a permeabilidade dos funcionários ao novo; a (b) maior ou menor concentração de poder na área em que as novas ideias serão recepcionadas e (c) o poder do órgão ou agência envolvida (naquele caso específico, os bancos centrais nacionais) são fatores determinantes para a disseminação e consolidação de uma mudança ideacional. O impacto das novas ideias relacionado à natureza do discurso político dependeria de quanto essas ideias dialogam com a memória coletiva, com experiências passadas, às diferentes semânticas políticas ou mimetizando modelos de sucesso ou percebidos como tal. A capacidade efetiva que novas ideias tem ou não de condicionar ou influenciar preferências, interesses e mudanças institucionais dependeria, assim, de quais arranjos (matrizes) institucionais prévios estavam operando e do curso prévio de ação dos atores sociais relevantes.

Skkink (1991) vai na mesma linha; estudando a difusão das ideias desenvolvimentistas em países da América Latina, conclui que a existência de tomadores de decisão estratégicos, o que Weingast (2005) vai chamar de *pivotal decision makers*, e capacidades estatais prévias que recepcionem novas ideias, por absorção ou mimetização, são fundamentais para consolidação de um ideário na agenda do governante.

Blyth (2001), expoente dos modelos de institucionalismo discursivo, alerta para contextos em que as ideias (que podem assumir o formato de valores, consensos sociais ou senso comum) podem ganhar autonomia dos lugares em que nascem ou da autoria de setores sociais que as protagonizam. Ao analisar os conflitos ideacionais produzidos pela crise do *welfare state* sueco diante da disseminação de um ideário anti estatal, ele examina o papel das ideias na dinâmica institucional a partir de três perspectivas distintas, embora complementares: (1) ideias como desenho institucional (*institutional blueprint*) em períodos de crise, (2) como “armas” (*weapons*) em períodos de disputas distributivas e (3) como “cadeados cognitivos” (*cognitive locks*). No primeiro caso, as ideias funcionam como redutoras da incerteza em momentos de crise ou deslocamentos bruscos das relações de poder. A segunda categoria se relaciona com a primeira, as ideias aqui são instrumentos de mudança institucional como resultado de novos padrões distributivos. Finalmente, as ideias compreendidas como “cadeados cognitivos” tratam do impacto das ideias quando são institucionalizadas. Nesse caso, as ideias novas, institucionalizadas, produzem efeitos independentemente das circunstâncias ou atores que as patrocinaram inicialmente. A explicação da crise do estado de bem-estar sueco estaria centrada exatamente na institucionalização do ideário de austeridade e da política econômica fiscalista na primeira metade dos anos 1990.

Para Schmidt (2008), as ideias não só se relacionam com as estruturas de poder, mas permitem a possibilidade de agência dos atores, quando comandam e servem como “guia” para a escolha, para a ação e para o comportamento individual ou coletivo. A despeito do uso pejorativo do termo atribuído às correntes pós-modernas, o discurso dos atores importa para entender as relações de dominância, diferenciação e poder. Schmidt sugere uma tipologia: (1) discursos coordenativos que surgem na formulação das políticas e (2) discursos comunicativos, na apresentação e deliberação de políticas. A autora se propõe a entender o “contexto institucional das ideias”, isto é, “para quem”, “como” e “quando” se diz, se comunica, vis a vis, o sentido que as ideias adquirem (ou não) vinculadas a um contexto imanente e material (*background*). O foco em ideias permitiria ao pesquisador identificar com maior rigor a capacidade de agência dos atores, mais que nas formas histórica e sociológica do institucionalismo.

Kingdon (2011) nos traz uma contribuição original, explicando a formação da agenda governamental a partir da dinâmica ideacional. Ele propõe um modelo mais sofisticado de formação da agenda governamental, isto é, das prioridades de um governo, o que tem relação imediata com o PEG. Buscando mais realismo, a suposição básica é de ambiguidade estrutural, causada pela informação imperfeita e assimétrica. Toda decisão de governo está, assim, submetida a doses variáveis de incerteza e riscos, conhecidos ou não. A partir dessa ideia básica, o autor propõe um arranjo conceitual conhecido como “modelo de fluxos múltiplos” (*multiple streams*). A ideia de que as decisões públicas no mundo real obedecem a certa “anarquia” entre atores, demandas e movimentos políticos, foi emprestada de outro modelo, o *garbage can model*⁷. Segundo o modelo, a participação dos indivíduos na vida institucional é fluida e instável, sujeita permanentemente à rotatividade e alternâncias de grupos no poder. As agendas políticas se formam pela convergência de três processos diferentes: o de problemas, o de soluções e o de alternativas (*multiple streams*). Quando ocorrem crises, eventos ou símbolos específicos as questões transformam-se em problemas, que despertam um processo competitivo e seletivo por políticas, que são selecionadas de acordo com seu grau de aceitação, custos toleráveis, viabilidade técnica, orçamentária etc. As comunidades de políticas (burocratas, políticos, empresários, etc.) disseminam as ideias dominantes, as ideias não dominantes não desaparecem, mas ficam em um estado de dormência ou latência. Kingdon chama a atenção para um descasamento sistemático entre problemas e soluções devido à interveniência de múltiplos processos não controlados pelo governo: opinião pública, viabilidade técnica e política, força política das coalizões patrocinadoras, comportamento da burocracia pública etc. Somente quando as

7 Desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), o modelo sugere que as alternativas em políticas públicas estão caoticamente dispostas como numa “lata de lixo”, com muitos problemas e poucas soluções. As preferências dos atores não determinariam os cursos de ação, mas as organizações determinam que preferências serão determinantes para escolher uma ou outra solução. Apesar do contrassenso aparente, o modelo sugere que “as soluções procuram os problemas” e não o contrário. Essas ideias foram aproveitadas por Kingdon na construção do modelo de “fluxos múltiplos” ao definir a formação da agenda como resultado imprevisível de múltiplas origens interdependentes (ou fluxos). A ideia central deste “esquema analítico” é a de que não há uma ordem causal e uma conexão clara entre problemas e soluções. As conexões são variáveis e só são compreensíveis como resultados autônomos no tempo. Soluções e decisões são efetivadas dentro de uma arena de escolhas aleatórias. O processo decisório, entretanto, não é totalmente exógeno e independente às estruturas políticas e instituições que influenciam as arenas de escolha.

“janelas políticas” ocorrem os três fluxos (problemas revelados, ideias pré-existentes, e viabilidade política) encontram ambiente político para se “encontrarem”, unindo-se (*coupling*), definindo assim os temas dominantes da agenda de governo. Tais “janelas” podem ser previsíveis, por exemplo, o ciclo orçamentário e de planejamento ou as eleições, ou imprevisíveis como a ocorrência de crises.

Assim, Kingdon distingue o que seria uma “agenda governamental”, como uma “lista” de temas e assuntos que estão em evidência nas redes do governo e legislativo, implicando no reconhecimento público de um problema; e uma “agenda de decisão”, o que implica na tomada de decisão sobre a ação de governo. A agenda de decisão surge nas janelas de oportunidade pela confluência das três dimensões já comentadas: o reconhecimento público de uma situação-problema, a existência de alternativas de políticas públicas que podem ser mobilizadas e o momento político adequado.

Light (1985) desenvolve um modelo conceitual para explicar o processo decisório presidencial muito próximo ao modelo de Kingdon. A política presidencial seria produto de um fluxo de pessoas e ideias que flui na presidência. O fluxo é composto por quatro grandes “correntes” que têm comportamentos e ritmos próprios e eventualmente se combinam: os problemas, as soluções, as suposições que definem os problemas e as soluções e finalmente os agentes que participam do debate político. Dois filtros operam para combinar os quatro fluxos, os recursos e as oportunidades. Os recursos são as moedas de negociação, tempo, informação, orçamento, cadeiras no congresso etc. As oportunidades dependem das janelas do calendário e do ciclo político.

As quatro correntes – problemas, soluções, suposições e agentes – frequentemente se juntam antes de atingir a presidência: problemas encontram agentes; soluções encontram suposições; problemas encontram soluções e assim por diante. Teoricamente, todos os problemas, soluções, agentes e suposições potenciais existem em algum ponto da corrente política presidencial. Na realidade, os presidentes enxergam apenas uma fração dos problemas e soluções que merecem atenção. A maioria dos presidentes deliberadamente estrutura a corrente política para limitar o fluxo de problemas e soluções a um nível administrável, deixando as decisões a serem filtradas para o staff da Casa Branca. (LIGHT, 1985, p. 522)

Para Light, o trabalho central da burocracia de apoio ao presidente é processar problemas e soluções, de acordo com suposições sobre o que funciona ou não, de modo a reduzir a complexidade do processo decisório e ofertar estratégias manejáveis e governáveis ao presidente. A identificação de problemas na agenda obedece, como em Kingdon, a uma combinação aleatória de processos racionais e quase-racionais, incluindo choques e oportunidades da conjuntura externa e doméstica. Light (1985, p. 527) sugere três processos que moldam a seletividade de problemas: o desejo de reeleição, que “...mantém os presidentes algo fiéis a suas promessas de campanha durante os dois primeiros anos do mandato: muitas promessas quebradas fraturam a coalizão eleitoral”; o “julgamento da história”, isto é, seu legado de imagem (capital

simbólico) e, finalmente, o desejo de realizar no governo suas próprias crenças, convicções e valores, nas palavras do autor: os presidentes selecionam certos problemas “porque acreditam que estão certos”.

As soluções subordinam-se ao que é viável, inclusive o não agir pode ser uma opção. Soluções são escolhas associadas a custos de oportunidade nem sempre tangíveis ou perceptíveis, os principais critérios são a viabilidade orçamentária e os custos políticos associados; os custos técnicos geralmente são subestimados ou mesmo desconhecidos. As suposições relacionam-se à cognição da lógica causal das políticas públicas, o que funciona ou não, o aprendizado da experiência, o domínio do conhecimento teórico: “as suposições podem ser a mais importante e a menos compreendida das correntes no fluxo político presidencial...ajudam a prever o futuro, compreender o presente e analisar o passado” (LIGHT, 1985, p. 534). Os agentes são os “porteiros” do fluxo político, isto é, os influenciadores da decisão presidencial, cuja proximidade física com o presidente é essencial. Como os empreendedores políticos em Kingdon, os agentes aqui desempenham o processo de filtragem dos diferentes fluxos, isto é, de fusão entre eles e do correto *tradeoff* na busca da melhor composição, escala e proporção entre problemas, soluções e suposições.

O conjunto de ferramentas conceituais que o institucionalismo ideacional sugere é amplo, variado e diversificado. Resta saber em que medida tais fatores influenciam concretamente a dinâmica do PEG na conjuntura brasileira, tanto do ponto de vista de sua trajetória histórica, como em sua situação contemporânea. Na próxima seção, será analisada a trajetória do planejamento governamental brasileiro, identificando parcialmente a ocorrência dessas variáveis.



5. RECUPERANDO A TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A primeira experiência institucional moderna no campo genérico do planejamento governamental foi a criação do Ministério Extraordinário responsável pelo planejamento através da “lei delegada” nº 01/1962, sendo o primeiro-ministro (por poucos meses), o economista Celso Furtado. Já havia um Conselho de Desenvolvimento, criado em 1956, que desempenhava parcialmente a função de planejamento federal. Alguns anos depois, o Decreto-Lei nº 200/1967 atribui competência relacionada ao PEG ao Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, transferida à Secretaria de Planejamento (Seplan), em 1974, órgão ligado à presidência da república.

Em 1990, a Seplan é extinta e incorporada ao Ministério da Economia. Foi recriada em 1992 como “Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação”, voltando para a presidência. Em 1995, com a reforma administrativa no governo FHC, a Seplan é transformada no “Ministério do Planejamento e Orçamento”, em 1999, transforma-se em “Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão”. Em 2016, após o processo de impedimento da Presidente Dilma Rousseff, o ministério sofreu outra transformação institucional, denominando-se “Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão”. Retomando a formação histórica do planejamento governamental, o primeiro plano que a literatura nomeia com essa natureza foi o “Plano Especial de Obras Públicas e Reparcelamento da Defesa Nacional”, vigorando no período 1939-1943, elaborado pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma criação do primeiro Governo Vargas. Rezende (2011) observa que o traço comum a todas as experiências de planejamento econômico governamental diz respeito ao processo decisório e a enorme dificuldade em processar posições divergentes e construir consensos duradouros.

Um dado comum às experiências de industrialização anteriormente resumidas refere-se ao fato de que a hegemonia do Poder Executivo com respeito às decisões de política econômica foi fator preponderante para os resultados obtidos. Nos breves interregnos em que o Poder Legislativo assumiu maior participação nessas decisões, a coordenação da política econômica torna-se mais difícil, especialmente quando divergências políticas e posições ideológicas distintas são exacerbadas. (REZENDE, 201, p. 180)

Há na literatura sobre a trajetória do planejamento público a ideia subjacente de que pelo menos para um tipo de planejamento absolutamente normativo, *topdown* e vertical, haveria uma identidade quase perfeita entre o produto das agências de planejamento e a agenda estratégica do núcleo de governo, do presidente da República (REZENDE, 2011; LAFER, 1970; IANNI, 1986). Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDS), por exemplo, elaborados a partir de 1972, e os “Orçamentos Plurianuais de Investimento” (OPI) expressariam as prioridades máximas do governo. Não é por acaso que estudiosos e protagonistas do campo afirmam enfaticamente que o auge do planejamento

governamental coincidiu exatamente com o período em que o órgão de planejamento era vinculado diretamente à presidência da república e havia uma programação normativa, centralizada e definida, o II PND (1975-1979). O sistema de planejamento federal, criado legalmente em 1972, “alcançava todas as dimensões relevantes da ação governamental” (REZENDE, 2011), era, nesse sentido, totalizante.

Nos anos 1980, o planejamento como processo público estruturado se enfraquece diante da gravidade da crise econômica e social. A reação governamental baseada em sucessivos “planos” macroeconômicos de curto prazo focados na política monetária e fiscal contribui para a crença de que o PEG não só seria de efetividade duvidosa, mas praticamente impossível de ser elaborado. O desmonte do arranjo institucional herdado do regime militar prossegue com a reforma administrativa na gestão Collor, até meados dos anos 1990, quando assume o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Aparentemente, a função de formulação da agenda estratégica no primeiro mandato do presidente FHC foi transferida para o NdG ampliado, isto é, para o Ministério do Planejamento. O condutor desse processo, João Paulo Silveira, um engenheiro egresso da Petrobrás e adepto do movimento gerencial pela qualidade, assumiu como Secretário da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento na gestão de José Serra. Silveira tinha relações muito estreitas com Clovis Carvalho, um dos principais quadros palacianos e *staff* direto do presidente da República. Nesse momento, os planos plurianuais, ou melhor, a transformação gerencial do planejamento, ganha protagonismo na elaboração da agenda estratégica. A renovação do ciclo começa como PPA 1996/1999:

O lançamento do Brasil em Ação - um exercício de “scoping” de projetos prioritários no Governo FHC I - seguido do esforço de generalização da experiência para todos os programas de governo, contidos no Plano Plurianual 2000-2003, que viria a ser conhecido como Avança Brasil, retirou da Casa Civil esta função e a instalou no Ministério do Planejamento (na Secretaria de Planejamento e Investimentos, SPI), mudança esta facilitada pelo remanejamento do próprio Clovis Carvalho para o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. (GAETANI, 2014, p. 15)

A definição de prioridades e metas nesse primeiro PPA do período FHC foi muito frágil e formal, como atesta técnico que participou desse processo:

O PPA em si pode na sua mensagem, nas suas declarações, na sua retórica dizer que ele tem uma certa direção, mas no seu conjunto ele retrata o conjunto das ações de governo, prioridades ou não... prioridade teoricamente, formalmente quem define é a LDO, ela foi feita para ser assim. Se você for ver a constituição ela existe para estabelecer as prioridades do governo naquele exercício... Como a gente ia fazer a LDO de 1997, a orientação era a seguinte, simplesmente você pega as metas do PPA inteirinho e divide por quatro. (Entrevista ao autor em 30/08/2017).

Ocorre um esvaziamento das funções de monitoramento e controle daquilo que é considerado prioritário para o presidente da República.

Na comparação entre as duas Presidências, o que se percebe é o progressivo deslocamento das preocupações com as prioridades do Alto Governo para a Presidência, **em função da necessidade de um acompanhamento mais hands-on por parte da cúpula do Governo**. Verifica-se também um gradual esvaziamento da expectativa de que o MPOG possa cumprir este papel, seja pelas dificuldades em fazê-lo no passado, seja pela formação de convicção de que cabe à Presidência esta função e o fato de **não se contar com o aparato burocrático e tecnológico do MPOG** não se constituiu em obstáculo a esta mudança. (GAETANI, 2014, p. 16, grifo nosso).

Em que pese a condição favorável para a recuperação da importância e utilidade do Plano Plurianual e do processo de planejamento como ação estratégica, dada pela estabilidade econômica obtida pelo Plano Real, as prioridades do primeiro mandato de FHC são outras. O PPA 1996/1999 pouco reflete, por exemplo, os elementos centrais presentes na agenda presidencial como o programa de desestatização, a reforma da previdência e a própria agenda da política econômica. Nesse momento, cabe uma reflexão mais aprofundada sobre os impactos que o movimento gerencialista, marcante nesse período, teve sobre o PEG.

Nesse momento, um conjunto de iniciativas de reformas da estrutura estatal, corporificadas no Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE, 1995) impactou de forma ambígua nos processos de planejamento governamental. Por um lado, o planejamento governamental foi modernizado seguindo as diretrizes da Nova Administração Pública (*new public management*), atendendo aos princípios de busca de resultados, foco em prioridades e flexibilidade gerencial. Isso resultou em uma reforma do marco regulatório infraconstitucional, que aproximou a elaboração do Planejamento Plurianual aos formatos gerencialistas sugeridos pelo movimento reformista. Por outro lado, a reforma, ao colocar de maneira quase absoluta o princípio da eficiência em detrimento do debate de propósito e finalidade, deixou de contribuir para a retomada do pensamento estratégico no núcleo de governo. Parte significativa do *leitmotiv* gerencialista era inspirado diretamente pela cultura do setor corporativo empresarial, em especial das grandes corporações privadas.

Na verdade, a primeira geração do pensamento estratégico empresarial demonstrava mais criatividade e inovação que a *new public management* efetivamente deixou como legado nesse campo. Enquanto o movimento teórico-prático originário do mundo privado se propunha o desafio de reinventar modelos de negócios ameaçados pela revolução tecnológica em curso na época, no setor público a hegemonia gerencialista tornou o pensamento estratégico (e seu instrumento, o PEG) um instrumento de médio prazo, vazio de ambições e empobrecido metodologicamente. O que ocorreu foi um processo irreversível de “despolitização” do processo de planejamento estatal. O PEG se torna

um “álibi metodológico” para organizar/amparar outros processos pré-definidos pelo isomorfismo institucional do movimento reformista: agencificação, contratualização de resultados e descentralização, organizações *results-driven*, flexibilização das relações de trabalho público e remuneração variável, PPPs, sistema de qualidade, obsessão por métricas e indicadores, *performance budgeting* etc. (POLLITT; BOUCKAERT, 2011). Mesmo nas configurações menos agressivas, como o *public service orientation*, com ênfase na justiça, equidade e *accountability*, a atrofia da dimensão estratégica do planejamento permanece (ABRUCIO, 2006). A *débâcle* do PEG certamente contribuiu para explicar um dos legados reformistas mais problemáticos: a fragmentação da gestão pública, já que uma das virtudes reconhecidas do planejamento é exatamente sua capacidade de conceber o todo, integrar sistemas, olhar a *big picture*.

Passados 25 anos do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), é possível dizer que o legado ambíguo do movimento reformista foi em grandes linhas:

- o fortalecimento das carreiras profissionais da administração pública, especialmente nas áreas estratégicas com um perfil híbrido weberiano-gerencial;
- a diminuição significativa das práticas paternalistas, resultado do grande dinamismo e intensidade dos processos participativos e conselhistas (*accountability*) e do reforço e atuação dos sistemas e órgãos de controle;
- uma gama variada de problemas não resolvidos em relação ao sistema político e à crise de representação pós-redemocratização que se expressa na baixa confiabilidade e reputação do sistema presidencialista multipartidário, nos processos eleitorais e na relação assimétrica entre os poderes (hipertrofia do Executivo e judicialização do processo legislativo, por exemplo);
- a fragilidade na valorização da prestação de serviços ao cidadão, de um lado, e no estabelecimento de uma cultura de planejamento e decisão estratégica no nível mais diretivo, do outro, o que resultou, entre outras anomalias, em uma potencialização da já conhecida dificuldade de coordenação e articulação intragovernamental⁸;
- a incapacidade de reinventar o arranjo federativo brasileiro, distribuindo de forma desigual meios e fins na prestação de serviços e sujeito a sucessivos ciclos de centralização/descentralização de políticas públicas. A dificuldade de construir consenso sobre uma nova estrutura tributária, o debate sobre o endividamento dos Estados e a perda progressiva de protagonismo político estadual são apenas alguns sintomas mais visíveis do mau funcionamento da federação;

8 Que reforçava o fenômeno já clássico da cultura administrativa pública brasileira do “hiperativismo decisório”, já identificado por Diniz (1997).

- a incapacidade de alterar as estruturas internas do Estado, fosse mais *market friendly* no início ou mais *societal*⁹ na sua fase final, porque não abalou as estruturas socioeconômicas que recriam um permanente hiato entre capacidade e desempenho estatal para promover a democracia e a equidade social e o modelo de administração que lhe dá sustentação.

Retoma-se agora a análise da trajetória do planejamento governamental brasileiro. O programa “Brasil em Ação” foi lançado em 1997 como uma lista de prioridades entre todas aquelas contidas no PPA, se aproximando mais de um “orçamento plurianual”. A introdução do conceito de “eixos de integração e desenvolvimento” deu ao PPA uma dimensão de longo prazo, mais estratégica e espacialmente estruturante. Foram selecionados 42 projetos, programas e atividades orçamentárias consideradas prioritárias distribuídos na área social e de infraestrutura, no valor de US\$ 28 bilhões, com 16,5% apenas como recursos da União. Segundo Rezende, a prática de escolher as prioridades entre as prioridades - e instrumentos excepcionais para execução orçamentária -, além de revelar uma situação de estrangulamento fiscal severa, representaria um retrocesso na capacidade de planejamento estatal:

Surgiu, então, a primeira de uma sequência de iniciativas cujo modelo remonta aos primórdios do planejamento das décadas de 1930 e 1940: a construção de um regime orçamentário especial para garantir a execução de investimentos aos quais determinado governo atribui prioridade. O Brasil em Ação, lançado em 1997, enquadra-se nessa categoria. Como tal, representava mais um esforço de criar um modelo paralelo de gestão de prioridades governamentais que ressaltava a incapacidade da máquina pública para tocar as ações do governo. (REZENDE, 2011, p. 197)

O modelo específico de gerenciamento, com gerentes próprios, a priorização de gastos e o sistema específico de monitoramento evidenciam o *status* das prioridades na agenda do ministério do planejamento e da Presidência da República. Tanto o PPA 1996/1998 quanto o PPA 2000/2003 - nos seus programas estratégicos - eram monitorados diretamente pelo núcleo de governo com apoio do Ministério de Planejamento:

Os programas estratégicos são submetidos a uma avaliação mensal, que informa o Relatório de Situação dos Programas Estratégicos, entregue mensalmente ao presidente da República. Para permitir o acompanhamento, em tempo real, desses programas, foi implantada, na Presidência da República, uma Sala de Situação, equipada com os recursos tecnológicos necessários à informação do presidente da República. (GARCES, A.; SILVEIRA, J., 2002)

9 O termo “societal” não representa um modelo consolidado nos estudos organizacionais ou administrativos. Ele surgiu como uma contraposição difusa aos princípios do *new public management*, em especial ao corte liberal das primeiras gerações. Segundo Paula (2005), os traços característicos da “administração pública societal” seriam: visão de desenvolvimento nacional-desenvolvimentista; ênfase central na participação popular e controle social dos governos; ênfase em mecanismos de gestão social e democracia deliberativa e um novo perfil de burocracia pública tecnopolítica.

O programa “Avança Brasil”, nome-fantasia atribuído ao PPA 2000/2003, segue a mesma lógica, agora com mudanças institucionais consolidadas como a flexibilidade da classificação funcional-programática, uma reorganização gerencial e o alinhamento dos programas com a classificação orçamentária¹⁰. Entre os 387 programas, foram definidos 67 programas estratégicos, submetidos a um gerenciamento intensivo. Assim como em outros PPAs e planos governamentais, os programas prioritários são gastos discricionários e têm tramitação orçamentário-financeira prioritária.

Os PPAs do período FHC, portanto, têm traços em comum; são resultado em grande parte da aplicação dos princípios da “reforma gerencial” (nova administração pública) na administração pública federal. O planejamento federal foi contaminado fortemente com tais diretrizes, em especial a otimização (controle) do gasto público, a busca da eficiência (e uniformização) de processos e o monitoramento de resultados. O alinhamento da dimensão tático-operacional do plano (programas e ações) com a classificação orçamentária foi produto deste esforço. Se por um lado o alinhamento com o orçamento deu mais factibilidade ao planejado, por outro, tornou o detalhamento do plano igualmente complexo e tão pouco manejável como instrumento de gestão, como é o próprio orçamento:

Esses fatores contribuem para que o PPA não consiga estar além de um instrumento formal de planejamento que não é capaz de informar adequadamente as metas estratégicas do governo e tampouco criar as condições para a viabilidade da ação pública... Apesar da tentativa de organizar a ação do Estado, o atual modelo não foi capaz de conduzir o planejamento formal à posição suficiente para subsidiar adequadamente a coordenação do governo. (SANTOS, 2011, p. 317-318)

Avançando no tempo, encontra-se o primeiro planejamento plurianual do período de governo do presidente Lula. Conhecido pelo nome de “Brasil de Todos”, o primeiro PPA do período Lula é reconhecidamente mais sofisticado e ambicioso no desenho de um projeto de desenvolvimento nacional - baseado no consumo de massas e na geração de um circuito virtuoso de desenvolvimento. A narrativa conceitual guarda muita proximidade com a construção teórica do programa eleitoral de 2002. O centro conceitual do modelo era a combinação de três dimensões: um forte processo redistributivo e distributivo de renda, um programa amplo de investimentos públicos e uma política macroeconômica desenvolvimentista. Ele é extremamente ambicioso, sofrendo alguns dos problemas já conhecidos, um deles é a perda de objetividade, foco e hierarquia de prioridades: o plano tem 30 desafios estratégicos, 374 diferentes programas e 4,3 mil ações. Um detalhe não trivial é de que esse foi o único plano a ser apresentado e debatido em 26 fóruns estaduais. Independente da efetividade de tais eventos, foi uma iniciativa pioneira e meritória que envolveu mais de duas mil organizações nas

¹⁰ As mudanças resultaram de um Grupo de Trabalho Interministerial, criado em outubro de 1997 e composto pelo MP, Ministério da Fazenda, TCU, Confaz, Ibam e ABOP. A missão do grupo era elaborar proposta de PLC sobre o artigo 165 da Constituição Federal.

diferentes regiões do país, para as quais o “PPA federal” não significava até então, nada mais que uma sigla desprovida de significância e utilidade.

A estrutura desse PPA era composta de três dimensões: (1) a estratégia de longo prazo, o cenário para 2004-2007 e o modelo de planejamento; (2) uma seleção de metas prioritárias; e (3) megaobjetivos, desafios, programas e ações. O centro da estratégia podia ser resumido em poucas linhas, na escolha dos macroproblemas a serem enfrentados:

A concentração social e espacial da renda e da riqueza, a pobreza e a exclusão social, o desrespeito aos direitos fundamentais da cidadania, a degradação ambiental, a baixa criação de emprego e as barreiras para a transformação dos ganhos de produtividade em aumento de rendimentos da grande maioria das famílias trabalhadoras. (BRASIL, 2003, p. 16)

Ancorado no binômio macroeconomia estável/solidez externa e crescimento do mercado interno, o PPA era orientado por três megaobjetivos:

- a. inclusão social e redução das desigualdades (com 56% do gasto previsto da ordem de R\$ 450 bilhões/ano);
- b. crescimento com geração de emprego e renda, ambientalmente sustentável e redução das desigualdades regionais;
- c. promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Uma outra novidade desse PPA, baseada na experiência francesa de planejamento, foi a possibilidade de celebrar “pactos de concertamento” para implementação de políticas públicas interfederativas, entre União, Estados e Municípios. Esse dispositivo estava previsto, inclusive, no texto legal aprovado (a Lei nº 10.933/2004). No campo do monitoramento e gestão, a novidade foi a criação do Sistema de Monitoramento e Avaliação (SMA), coordenado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação (CMA). A prioridade para monitoramento enfatizava obras e projetos técnicos de grande vulto, a partir de critérios e protocolos de análises definidos formalmente. O primeiro PPA do período Lula é um amplo diagnóstico dos grandes problemas nacionais da primeira metade dos anos 2000. Ainda que esse planejamento tenha íntima relação com as diretrizes do programa eleitoral, como os demais planejamentos plurianuais, não chegou a se constituir como um instrumento que oriente a agenda estratégica do presidente.

O PPA 2008/2011, “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade”, no segundo mandato de Lula, foi elaborado em um contexto de forte crescimento da renda e do emprego; ele é uma continuidade conceitual do primeiro. O plano é estruturado em dez objetivos genéricos, 215 programas finalísticos e 91 programas de apoio. Há uma grande concentração setorial na destinação do gasto. Por exemplo, para a infraestrutura econômica, 78% do gasto seria destinado para energia, na área de infraestrutura social, 66,9% dos recursos estavam destinados à habitação urbana. Certamente a influência do PAC, lançado em fevereiro de 2007, o ano da elaboração do PPA, foi determinante para focalizar recursos.

O Programa de Aceleração de Crescimento catalisou toda a energia institucional da presidência da república e foi o centro da agenda presidencial. Embora grande parte dos projetos do PAC possa ser identificado nos PPAs, inclusive naqueles da gestão de FHC, não há indícios ou evidências de que o sistema de planejamento federal tenha colaborado ou apoiado seu desenho e elaboração, ao contrário, como constatou-se, foi a lógica do PAC que influenciou o PPA, como se verá mais adiante. Na prática o PAC esvaziou a importância, já questionável, do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (SPOF).

O PPA 2012/2015, já na gestão da Presidente Dilma Rousseff, se destacou por uma mudança metodológica importante. As ações orçamentárias deixaram de fazer parte do planejamento, ou seja, eventuais mudanças de escopo não demandariam a dupla aprovação no Congresso Nacional. Os programas que antes resultavam da identificação de problemas, processados através do marco lógico, se tornaram agregadores temáticos. As metas não estavam atreladas a órgãos responsáveis, nem os indicadores se vinculavam a objetivos, mas aos programas temáticos. A orientação estratégica priorizava um formato de plano que atendesse a requerimentos comunicacionais, tornando mais visíveis as prioridades do governo. As duas mil metas do plano se enquadravam em um ambiente conceitual de pouca clareza, em relação à objetivos e indicadores. Esse PPA retomou também alguma forma de participação social através da criação de um colegiado, o Fórum Interconselhos, que definiu agendas prioritárias para acompanhamento.¹¹

O PPA 2016/2019 manteve a metodologia do anterior, com redução do número de programas temáticos que passaram para um total de 55 e uma redução em metade das metas. O processo de descontinuidade e crise político-institucional no Governo Federal em 2016 afetou a gestão do plano. A Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento foi fundida com a assessoria econômica. A novidade nesse ciclo foi a compatibilização da “Agenda 2030”, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com os objetivos do plano. Durante a implementação do plano surgiram várias iniciativas no âmbito do aprimoramento da governança. O Projeto de Lei nº 9163/2017 criou a política de governança para a administração pública federal, buscando regulamentar o artigo 174 da Constituição Federal de 1988. O Decreto nº 9.203/2017 definiu governança pública como um “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”.

Em 2018, o Ministério do Planejamento promoveu a elaboração da assim chamada “Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Endes”. Certamente, esses dois movimentos vão interagir de forma determinante com a futura evolução

¹¹ Essa iniciativa chegou a ser premiada na ONU através do United Nations Public Service Awards (UNPSA).

metodológica do planejamento nos próximos anos. Aparentemente há um duplo movimento, de um lado avança o processo de normalização formal e burocrática do processo de planejamento conforme regras e protocolos do modelo de governança. Por outro lado, retoma-se a iniciativa – ocorrida em administrações anteriores – de formulação estratégica para, em tese, orientar a elaboração do planejamento plurianual.

Assim, parece evidente que ou por razões diversas (natureza, dinâmica, operacionalidade, função, etc.) o processo de planejamento federal desse período, materializado na elaboração, implementação e avaliação dos Planos Plurianuais, não dialoga significativamente com a dinâmica de desenho e implementação das metas estratégicas do presidente, o PEG. Haveria então um processo de dissociação permanente entre agenda estratégica presidencial e planejamento governamental. A lógica das “listas de obras prioritárias” com instrumentos *ad hoc* de execução orçamentária¹², tão recorrentes e comuns nas agendas presidenciais, é uma forte evidência disso.

Essa dissociação se estende também ao uso das ferramentas de gestão do PPA, como o SIGPlan, ao ponto do sistema ser considerado por alguns, mais apto para o acompanhamento do orçamento que das ações planejadas (SANTOS, 2011). O desinteresse do núcleo de governo pelos instrumentos de monitoramento e gestão do PPA é taxativamente confirmado por gestores do próprio Ministério do Planejamento:

Atualmente, não há demanda de alto escalão pelas informações do SigPlan, pois os relatórios possíveis de ser gerados não trazem as informações da forma necessária e em linguagem adequada ao alto escalão. Não sendo demandado, perde sua função precípua. Torna-se apenas um rito burocrático... a aderência a regras e regulamentos concebidos como meios para alcançar objetivos maiores transforma-se em fim em si mesma, ocorrendo um deslocamento de objetivos: um valor instrumental se torna um valor terminal. Colocado de outra forma, o instrumento perde seu sentido, torna-se um rito vazio em utilidade. (OLLAIK, 2009, p. 13)

Acrescenta a autora:

Quando o presidente Lula assumiu, não havia no governo federal uma central de informação que reunisse dados dos mais variados setores. Organizamos, então, o COI e passamos a subsidiar o presidente com informações sistematizadas. Um dia, sentimos necessidade de divulgar o material para os dirigentes e, então, surgiu o caderno Destaques, que hoje pode ser lido também pela internet.” (Fala da representante do Gabinete-adjunto de Informações em Apoio à Decisão, do Gabinete do Presidente da República, em evento “Café com Debate” na Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, em 18/06/2008. Ao ser questionada

¹² São exemplos diretos e indiretos dessa lógica as prioridades do Brasil em Ação no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, as Metas Presidenciais no primeiro mandato do presidente Lula e o PAC no segundo mandato do presidente Lula e primeiro da presidente Dilma Rousseff.

pelos participantes sobre as fontes de informações para o caderno Destaques e se utiliza o SigPlan, Clara Ant mencionou explicitamente que não conhece e portanto, não utiliza o SigPlan). (OLLAIK, 2009, p. 14, nota de rodapé n. 12)

As principais limitações do processo de planejamento governamental, segundo a literatura analisada e depoimentos colhidos, materializado na elaboração e gestão dos PPAs, podem ser sistematizadas como segue:

- 1) Natureza das ações: ele deveria abarcar somente o que é estratégico, como não há definição ou estabelecimentos de critérios sobre o que é estratégico, praticamente todas as ações dos ministérios são inseridas no plano. Gastos orçamentários prolongados devem estar contidos no plano;
- 2) Baixa discricionariedade: a alocação orçamentária foi sendo enrijecida progressivamente, há pouca margem de manobra para orientações mais estratégicas. A vinculação orçamentária total secundarizou a dimensão de planejamento;
- 3) Dominância fiscal: a necessidade permanente de geração de superávits acaba limitando o alcance de metas e desempenho dos programas. Na prática há uma transferência da gestão orçamentária (função de planejamento) para o Ministério da Fazenda.;
- 4) Baixa representatividade: há um domínio quase absoluto de ações orçamentárias, com a exclusão de instrumentos normativos, incentivos, subsídios e concessões que podem ter alcance estratégico;
- 5) Tempo de vigência: transformações mais estruturais e complexas como são os desafios de um projeto nacional de desenvolvimento dificilmente são atingidas no período de vigência do plano, que é de quatro anos;
- 6) Ausência de supervisão direta do Presidente da República na sua elaboração e implementação, diminui a legitimidade e importância do plano para o governo e a sociedade.

O “Sistema de Planejamento e Orçamento Federal”, em que pese sua relevância legal e constitucional, é burocratizado, lento e de pouca utilidade para o Núcleo de Governo considerando as demandas e idiosincrasias envolvidas na agenda presidencial. Os protocolos utilizados na elaboração dos PPAs obedecem a normas rígidas, pouco flexíveis, o *timing* de tomada de decisão é longo, considerando o debate e aprovação pelo Congresso Nacional. Há um alto número de atores envolvidos, o que diminui a governabilidade e aumenta os custos de negociação. O grau de institucionalização e formalização é alto, as restrições legais são altas (marco regulatório), a rigidez burocrática é determinante (carreiras especializadas e instituições hierarquizadas comandam processo). Além disso, a precariedade dos sistemas de informação, coordenação e monitoramento (*delay*, confiabilidade e precisão) o torna pouco útil (e relevante) para o ambiente volátil, imprevisível e de decisões rápidas (e improvisadas) do núcleo de governo.

A evolução dos PPAs não logrou construir uma visão estratégica na APF, ao contrário. Ao equiparar as categorias do plano com as do orçamento o PPA tornou-se um “orçamento plurianual”, a lógica orçamentária (o imperativo da eficiência alocativa) acabou “contaminando” o desenho de ações e programas. O PPA tornou-se tão detalhado quanto o próprio orçamento, subdimensionando ações estruturantes de longo prazo, cada vez mais distante do processo decisório real do núcleo de governo (GARCIA, 2012; MATSUDA *et al.*, 2006).

Em resumo: a dimensão tático-operacional sufocou a dimensão estratégica. Na década de 2000, a ausência de centro gerou uma entropia institucional, motivando a proliferação de artefatos de planejamentos autodenominados “estratégicos”, mas de natureza e abrangência setorial e/ou circunscritos a políticas específicas. Os exemplos são muitos: “Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa, SISPED”, “Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, PITCE”, “Plano de Desenvolvimento da Educação, PDE”, “Plano Decenal de Expansão da Energia 2008/2017”, “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano” e assim por diante.¹³ A perda ou diminuição progressiva da dimensão estratégica do PPA se refletiu em aspectos muito concretos da APF. O grau de generalidade e a ausência de hierarquia entre as prioridades (“tudo é prioritário!”) fazem com que o PPA não possua nenhum processo formal de triagem preliminar de projetos de infraestrutura, por exemplo. Nesse contexto convivem estratégias não integradas, o que induz à alocação indevida de investimentos em larga escala, desbalanceamento entre modais (no setor de transporte), a ignorância sobre a capacidade de gestão e previsões de receita não realísticas (RAISER *et al.*, 2017).

A seguir, apresenta-se uma tentativa de sínteses dos principais processos e eventos críticos do período analisado:

TABELA 2 – A evolução do planejamento plurianual

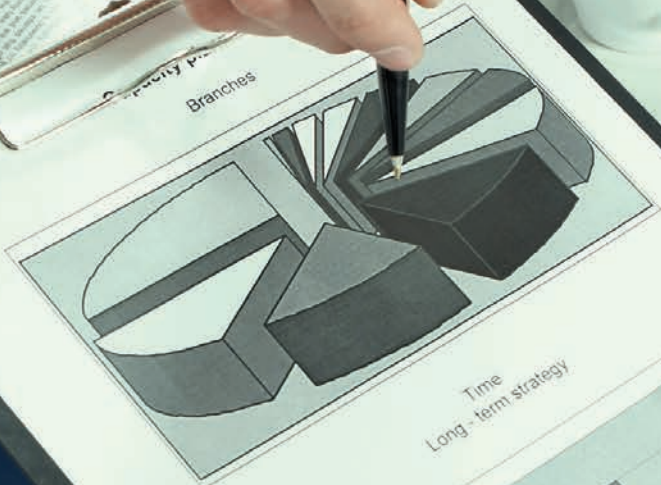
Fase	Características	Período
nacional-desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento Estatal • Nacionalismo econômico • Planejamento econômico-normativo 	dos anos trinta até o pós-guerra
desenvolvimentista-dependente	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento associado ao capital externo – Industrialização acelerada • Modernização do Estado e da burocracia estatal 	do Pós-Guerra ao Regime Militar
desenvolvimentista-autoritário	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento autoritário, economicista e normativo • Lógica do comando e controle • Planos de Desenvolvimento 	nos governos militares
democrática-liberal	<ul style="list-style-type: none"> • Recomposição formal das organizações de planejamento • CF de 1988, início dos ciclos dos PPAs • Gerencialismo e domínio da lógica orçamentária-fiscal 	da redemocratização ao governo Lula I
desenvolvimentista-societal	<ul style="list-style-type: none"> • Retomada do planejamento com ênfase setorial • Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda • PPAs de Estados e Municípios 	do Governo Lula I até final do primeiro Governo Dilma

Fonte: elaboração própria.

¹³ Cabe o registro de visões mais otimistas; alguns pesquisadores têm considerado esse contexto como o “planejamento possível” (CARDOSO, 2014).



Capacity Plan
Branches



Time
Long-term strategy



6. O PLANEJAMENTO PLURIANUAL: LEGADO AMBÍGUO E PERSPECTIVAS DESAFIADORAS

Nas seções iniciais, sistematizamos o conceito de planejamento estratégico que orienta essa pesquisa, sua relação com a formação da agenda estratégica do núcleo de governo e as implicações para a gestão pública (DE TONI, 2016). Partimos desse patamar para avançar nas implicações concretas para o planejamento plurianual, com base, sobretudo, na análise dos depoimentos coletados com especialistas da comunidade de planejamento federal.

A formulação estratégica tem seguido basicamente duas vertentes na literatura, uma de base racionalista com herança nos estudos da administração clássica que resulta no planejamento normativo e linear e outra baseada na combinação da racionalidade com a compreensão dos vieses cognitivos que limitam a aplicação de modelos racionais, inserindo elementos de surpresa, incerteza dura e experimentalismo na formulação e implementação da estratégia (MINTZBERG *et al.*, 2000; MINTZBERG, 2004;). No setor público brasileiro, a formalização das estratégias de administração, entendidas como a articulação de recursos em busca de objetivos de médio e longo prazo, tem sido feita pelos planejamentos plurianuais, em especial depois dos dispositivos da Constituição Federal de 1988. Dado o contexto jurídico rígido, a ampliação dos processos de controle e publicização, o processo de planejamento adquire intrinsecamente uma abordagem formalista, adaptativa e incremental. Obviamente que nos contextos de crise econômica ou rápida transformação tecnológica, estes processos se tornam progressivamente insuficientes para garantir a eficácia e a eficiência da gestão estratégica no setor público.

Os grandes formuladores da estratégia corporativa, como Porter (1980), Hamel e Prahalad (1994), Ansoff (1987) e Ansoff e McDonnell (1993), nem sempre podem ser aplicados à realidade pública, consideradas as diferenças entre o funcionamento do mercado e o funcionamento do setor público. Yasuda (2006), analisando o PPA 2008-2010, por exemplo, observa que, a despeito da evolução incremental da efetividade do planejamento plurianual, há um desequilíbrio entre o desenho do plano, cujo ritmo de aprimoramento é visível ao longo dos anos, e sua gestão, que padece ainda de instrumentos arcaicos.

A uniformidade de métodos analíticos, ferramentas e instrumentos cognitivos para uma miríade muito variada e diversificada de instituições públicas e governamentais quanto ao seu propósito, grau de autonomia legal, natureza das atividades e tipos de programas associados, é uma limitação estrutural dos planejamentos plurianuais (Paulo, 2010). A eficácia do plano nestas condições, fica reduzida praticamente ao ordenamento orçamentário, conforme Olenski:

Quando se analisa a imensa oferta de políticas/serviços, programas e projetos públicos com participação federal, há, de certo, uma miríade de possibilidades de construção de objetivos, metas e indicadores intersetoriais, intergovernamentais, sob

uma base territorial vasta e com muita diversidade socioeconômica. A capacidade de orientar os agentes implementadores e avaliadores se torna árdua tarefa; no entanto, em princípio, o PPA ainda assim pode-se conformar sendo um poderoso instrumento norteador, ao menos, da atividade orçamentária. (OLENSKI, 2017, p.14)

O planejamento plurianual vem sofrendo progressivamente modificações em todas as sete edições desde a Constituição Federal de 1988. Em geral, as mudanças têm sido incrementais e progressivas a partir da flexibilização da Lei nº 4.320/1964, o que ocorreu no final da década de 1990. O processo de modernização institucional continuou com avanços no marco regulatório em 2000 e com a “Lei de Responsabilidade Fiscal”, o sistema de planejamento e orçamento (Lei nº 10.180/2001) e, recentemente, os avanços no campo da governança. Entretanto, a trajetória do planejamento plurianual ainda não logrou um novo patamar de qualidade no processo decisório ou de governança no setor público. Evidentemente, a função-planejamento ganha ou perde terreno simbólico na medida em que a sociedade redesenha o papel e a função do Estado na longa trajetória do desenvolvimento nacional. A seguir registramos, a título de ilustração, um inventário das principais características e alterações realizadas nos planos desde sua origem (*highlights*) com o intuito de demonstrar a grande dose de experimentalismo, instabilidade institucional e insegurança metodológica na dinâmica processual do plano plurianual.

TABELA 3 – Pontos notáveis na trajetória dos PPAs

Período	Marcos da metodologia e características gerais
1996/99 ¹⁴	<ul style="list-style-type: none"> Definição de projetos prioritários (<i>fast track</i>) com modelo privado de gestão Implantação de sistema de informações gerenciais 42 projetos prioritários (Avança Brasil)
2000/03	<ul style="list-style-type: none"> Ação estratégica definida em macro-objetivos vinculados a problemas Programa passou a ser unidade básica de organização 387 programas, 67 priorizados Excluídas categorias subprograma, subprojeto e subatividade Programa com produto e problema associado, meta, custos, resultados e indicadores Operações especiais: transferências e serviço da dívida
2004/07	<ul style="list-style-type: none"> Programa vinculado a ação orçamentária 05 macro-objetivos, 30 desafios 374 programas 4,3 mil ações
2008/11	<ul style="list-style-type: none"> Megaobjetivos em três dimensões 306 programas (204 finalísticos), 576 indicadores 1.387 ações finalísticas Monitoramento e Avaliação: SMA e CMA Obras do PAC como eixo estruturante Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento

¹⁴ O primeiro PPA ocorreu durante o Governo Collor, sua formalidade e inutilidade não ensejou estudos ou registros pela literatura especializada. O primeiro PPA foi na verdade uma espécie de “orçamento plurianual” indo somente até o nível de projeto e atividade.

Período	Marcos da metodologia e características gerais
2012/15	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de programas temáticos • Metas sem vinculação obrigatória uma ação orçamentária • 65 programas temáticos • Iniciativa: declara bens e serviços à sociedade e é elo entre programa temático e as ações orçamentárias da LOA (cada ação se vincula a uma iniciativa) • 491 objetivos, 753 indicadores, 2.451 metas e 2,5 iniciativas • Reconceitualiza o objetivo incluindo dimensão normativa • Indicadores sem parâmetros de validade, qualidade e valores finais • Criação do Fórum Interconselhos (participação social)
2016/19	<ul style="list-style-type: none"> • Programas temáticos vinculados à 4 eixos e 28 diretrizes estratégicas • 54 Programas Temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1.132 metas e 3.101 iniciativas • Ações orçamentárias vinculadas aos objetivos • Cada Objetivo e cada meta possui um órgão responsável • Previsão legal de participação social no monitoramento do ciclo de gestão. • Relatório de Avaliação do Plano deve apresentar discrepâncias entre cenários previstos e realizados e metas não alcançadas
2020/23	<ul style="list-style-type: none"> • Simplificação metodológica: 66 programas • Cada programa associado a um objetivo, um indicador e uma meta • Circunscrito à fixação de diretrizes, objetivos e metas • Cenário de restrição fiscal (NRF EC 95/2016) • Gasto de R\$ 6,8 trilhões, prioridade: "primeira infância" • Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais • Cria o Contrato de Desempenho para prestação de serviços

Fonte: elaboração própria.

Há na literatura analisada (e em boa parte da percepção dos gestores entrevistados) a ideia de que houve historicamente uma primazia da função de planejamento sobre a gestão ao longo de praticamente todo o século 20. Essa situação se inverteu desde os anos 1990, com a hipertrofia da função orçamentária e o domínio da nova gestão pública pós-reforma (MORETTI, 2012; PAULA, 2005; REZENDE, 2010; CARDOSO E SANTOS, 2018; SANTOS *et al.*, 2015). Essa circunstância institucional foi verificada, segundo essa abordagem, em decorrência do protagonismo do Estado frente às necessidades de condução do processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à transformação das estruturas políticas, econômicas e sociais, visando o desenvolvimento nacional. Essa visão era funcional e compatível à ideia do industrialismo e do projeto desenvolvimentista varguista, desde a construção do Estado novo nos anos 1930, até os Planos Nacionais de Desenvolvimento ao longo dos anos 1970, passando pelo Plano Salte, o Plano de Metas, o PAEG e o Plano Trienal. Todos eles caracterizados por objetivos vinculados à expansão da infraestrutura básica e a indústria de base.

Essa mesma corrente teórica afirmava que a primazia se inverte nos anos 1990, sendo a função de gestão ou de gerenciamento mais importante e se sobrepondo à função de planejamento na administração pública. Esse processo ocorre pela combinação de dois fatores:

- 1) a influência de correntes ultraliberais na gestão pública organizadas a partir de organismos de fomento multilaterais, a hegemonia do *new public management*; e
- 2) a falência ou inutilização dos instrumentos estatais de planejamento (baseados na teoria econômica ortodoxa), em especial sua capacidade de liderança e coordenação a partir do processo de redemocratização e crise fiscal dos anos 1980.

O planejamento deixou de ter natureza estratégica (objetivos nacionais de longo prazo), concentrando-se em planos de natureza macroeconômica para estabilizar desequilíbrios monetários, de curto prazo e desenhados sob a lógica estrita da economia. A qualificação do processo decisório estratégico, talvez o efeito mais importante do sistema de planejamento, nesse período foi subordinado ao controle do fluxo de caixa em regime de crise fiscal permanente. Distorção que permaneceu mesmo após o controle da inflação em meados de 1990, quando a função de planejamento no setor público sofre outro processo de redução conceitual e passa a significar o equivalente a processos de reorganização institucional ou gestão de processos organizacionais.

Foi nesse contexto que a Constituição Federal de 1988 consagrou um modelo de planejamento plurianual híbrido (e incompleto), em parte voltado para o desenvolvimento social e econômico do país, mas sem os instrumentos efetivos, nem a governança institucional necessária para ter dimensão estratégica e articulada com uma visão nacional de longo prazo. Mantendo a base conceitual da Lei nº 4.320 de 1964 e do Decreto Lei nº 200 de 1967, a Constituição Federal de 1988 transferiu aos instrumentos de planejamento o domínio da lógica orçamentária ao incluir as despesas de custeio no plano detalhadamente. Na correta observação de Gimene:

Ao incorporarem todas as ações de governo, os sucessivos PPA tiveram dificuldade para comunicar as ações estruturantes e os investimentos que deveriam contar com fluxo garantido de recursos. Sem receberem o necessário respaldo político, os processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão do PPA foram tratados como exercícios formais de cumprimento das regras estabelecidas pela Constituição. A elaboração de listas de obras prioritárias com modelos intensivos de gestão, prática corrente no País desde o Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, foi então continuada com o Brasil em Ação, em 1996, o Avança Brasil, em 2000, as Metas Presidenciais, em 2003, e Programa de Aceleração do Crescimento, em 2007. (GIMENE, 2019, p. 14)

A Constituição Federal de 1988 já colocava uma regulamentação básica sobre o planejamento plurianual em diversas passagens, a saber.

No Título III da organização do Estado, Capítulo II, da União: art.21º, IX: “(compete à União) elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”;

No Título VI – da Tributação e do Orçamento, Capítulo II - Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. § 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. § 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos

nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional. § 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. § 9º - Cabe à lei complementar: I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

No Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo I – Dos Princípios Gerais da Atividade Econômica. Art. 174 – “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.”

A não regulamentação dos artigos 165 e 174, do artigo 35 do ato das disposições constitucionais transitórias, que define as datas para encaminhamentos dos projetos de lei da Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual e do próprio PPA ao Congresso Nacional, estabelece um vácuo institucional e uma insegurança jurídica que perdura por três décadas. A constatação por si só, dessa fragilidade jurídico-política, deveria ser suficiente para reposicionar o tema na agenda de reformas constitucionais.

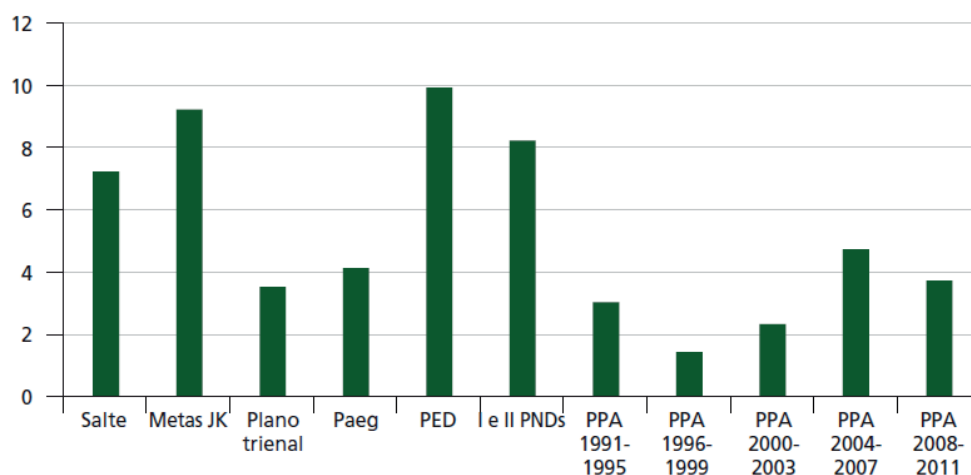
Em 2001 o governo federal, como já assinalado, cria o “Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal”, conforme a Lei nº 10.180/2001. A lei, entretanto, não organizou um sistema robusto e coerente, nem hierarquizou ou determinou o funcionamento de suas bases. Ela privilegiou dimensões formais, com ênfase para aspectos orçamentários, classificatórios, contábeis e financeiros. Uma visão economicista e fiscalista ainda continua hegemônica na relação entre as diversas instituições de planejamento. Um exemplo disso é a previsão formal de formulação do planejamento estratégico e de planos setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social (art. 2º), até hoje não implementados.

No Brasil, o planejamento governamental foi associado à intervenção governamental na regulação do mercado e provimento de infraestrutura. Assim, como em toda tradição do capitalismo ocidental, o planejamento público combinado com a democracia representativa, viabilizou a rápida modernização do sistema produtivo, em especial das economias retardatárias ou dependentes que se industrializaram de forma acelerada, somente após a segunda grande guerra. Não é por outro motivo que as bases industriais do país foram construídas muito mais pela intervenção de projetos estatais, do que pelo investimento privado (em uma situação de carência crônica de poupança privada doméstica). Essa “marcha forçada” da trajetória do planejamento estatal pode ser comprovada pela simples relação das principais iniciativas do Estado brasileiro em produzir planos e estratégias indicativas ao setor privado:

- Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939);
- Plano de Obras e Equipamentos (1943);
- Plano Salte, (1948-1951), um acrônimo para as áreas da saúde, alimentação, transporte e energia;
- Plano de Metas de Juscelino Kubitschek (1956-1960);
- Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1964);
- Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964-1967);
- Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1969);
- Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968-1970);
- Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo (1970-1973);
- I PND (1972-1974);
- II PND (1974-1979);
- PPA 1991-1995 (Fernando Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso);
- PPA 1996-1999, “Brasil em Ação” (Fernando Henrique Cardoso);
- “Brasil 2020”, cenário prospectivo (1998);
- PPA 2000-2003, “Avança Brasil” (Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva);
- “Brasil Três Tempos”, cenário prospectivo (2004);
- PPA 2004-2007, Plano “Brasil de Todos” (Lula da Silva);
- Agenda Nacional de Desenvolvimento (CDES);
- Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (CDES);
- PPA 2008-2011, “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” (Lula da Silva e Dilma Rousseff);
- “Brasil 2022”, cenário prospectivo (2010);
- PPA 2012-2015, “Plano Mais Brasil” (Dilma Rousseff);
- PPA 2016-2019, (Dilma Rousseff / Michel Temer);
- Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 2020-2031 (Michel Temer).

A crise dos anos 1980 e 1990 retira do planejamento a função protagonista de orientar o desenvolvimento nacional, atribuindo agora uma função administrativa e operacional, de racionalização de gastos e ordenamento orçamentário. As estruturas vigentes desde o Pós-Guerra são desativadas e o centro de poder gravita em torno das instituições financeiras e fiscais nucleadas pelo Ministério da Fazenda. De fato, uma rápida comparação entre as variações do PIB e os planos econômicos parece validar a tese de que a efetividade do planejamento era mais visível no período pré-redemocratização e reconstitucionalização. Sabe-se, entretanto, que inúmeros fatores podem explicar essa relação que não implica, necessariamente, causalidade entre a ocorrência de planos e variações positivas de crescimento econômico. A Figura 3 a seguir ilustra a relação entre essas variáveis, sem, contudo, demonstrar correção causal.

FIGURA 3 – Crescimento econômico (variação do PIB em %) e vigência dos planos



Fonte: Candeas, A. (2015).

O quadro descrito até aqui enseja um primeiro levantamento de problemas complexos, que atuam em rede e na interface público-privada, sobre a efetividade do planejamento estratégico no setor público, como capacidade estatal. Não há sinais de que essa trajetória de desinstitucionalização do planejamento público tenha amenizado ou sido revertida, ao contrário.¹⁵

Esse quadro de complexidades e incertezas produziu um estoque de problemas estruturais de difícil solução. Ainda que não seja exaustiva, a relação a seguir aponta os cinco principais problemas/desafios elencados pelas entrevistas com os gestores do plano e das agendas presidenciais desde meados dos anos 1990.

- 1) **Marco legal incompleto.** Em que pese a criação formal jurídico-legal do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF) em 2001, só houve avanço na elaboração dos PPAs como instrumentos de execução físico-financeira, desarticulado com estados e municípios e sem diálogo com as prioridades estratégicas que emanam do núcleo de governo. O mesmo raciocínio vale para a ausência de regulamentação dos dispositivos constitucionais transitórios e as recentes medidas de governança. A perda de funcionalidade dos instrumentos tende a criar incentivos para uma progressiva desconstitucionalização do próprio PEG;¹⁶
- 2) **Perda de foco do instrumento.** O excessivo número de metas - o PPA 2016/19 tinha 2,4 mil metas - penaliza a gestão estratégica; o PPA 2012/15 tinha 749 indicadores, excessivo detalhamento até 2008/2011 e perda de transparência e *accountability* a partir de 2012/2015. A mesma lógica se aplica ao detalhamento integral da despesa pública, não só do investimento, mas do custeio, o que converte o PPA em uma espécie de “orçamento plurianual”;

¹⁵ Ao contrário, segundo Gimene (2019), o Novo Regime Fiscal (EC nº 95/2016) teria enfraquecido significativamente a capacidade do Executivo federal em coordenar ações em escala nacional, em favor da primazia da lógica de curtíssimo prazo do desembolso financeiro.

¹⁶ Nessa linha cabe registrar, por exemplo, a tramitação da PEC nº 98/2019 que propõe alteração dos artigos 165 e 166 da Constituição Federal revogando a exigência de prévia inclusão no plano plurianual dos investimentos cuja execução exija mais de um exercício financeiro, o que enfraqueceria substantivamente a importância do PPA em seu sentido de coordenação governamental.

- 3) **Relação de baixa qualidade entre os poderes.** O PPA constitucionalmente tem uma função coordenadora das despesas governamentais porque todas as emendas parlamentares à LDO e ao orçamento apreciadas pela comissão mista do Congresso Nacional têm que ser compatíveis com a lei do PPA. Em que pese esse dispositivo, a relação entre o Executivo e o Congresso é burocrática e formal, não há aprofundamento dos debates, nem espaço para reflexão estratégica com base no planejamento plurianual que é tratado formalmente;
- 4) **Excessiva fragmentação institucional.** O desenho organizacional federal responsável pelos sistemas de planejamento não é eficiente. Há fragmentação institucional que divide a atenção entre o foco na estratégia e o foco em temas gerenciais e operacionais (gestão do patrimônio da união, gestão das carreiras ou gestão de compras e aquisições, por exemplo). Não há presença do órgão de planejamento nas unidades da federação, o que dificulta as ações de coordenação e integração federativa do planejamento e da estratégia de projetos nacionais;
- 5) **Perda de coordenação do centro de governo.** A Casa Civil da Presidência da República consegue coordenar algumas políticas por algum tempo, mas não consegue coordenar todo o governo o tempo inteiro. Em parte, pela contente proliferação de planos e projetos paralelos, alguns instituídos por decretos, em especial no período 2003/2010, em parte pela erosão de instrumentos gerenciais e administrativos do próprio centro de governo. Isso decorre provavelmente da impossibilidade de gerenciar prioridades, do ponto de vista do governo central, a partir de um PPA que é universalizante, que passa a ser visto como uma espécie de “vitrine compulsória” na qual todos os ministérios se sentem impelidos a abrigar seus projetos e programas.

As disfunções congênitas do planejamento não surgem só na camada conjuntural, derivadas dos erros gerenciais ou dos movimentos erráticos da competição política. A fragilidade congênita se cria muito antes da ação governamental, já na formulação dos partidos políticos, atores universais em uma democracia parlamentar, surgem os problemas, como veremos na próxima seção.



7. O DIÁLOGO ASSIMÉTRICO ENTRE O PROGRAMA ELEITORAL E A AGENDA ESTRATÉGICA

Há diversas referências na abordagem teórica do institucionalismo (das ideias), como na literatura sobre a agenda estratégica do núcleo presidencial, sobre a relação entre os programas eleitorais e o desenho do PEG. A análise dos programas eleitorais, ou melhor, da relação entre os programas eleitorais e os programas de governo exige preliminares conceituais sobre os limites desse relacionamento imperfeito e não raro, contraditório. Na literatura sobre programas partidários há uma metodologia reconhecida de classificação ideológica dos programas, conhecidos como manifestos partidários.¹⁷ Já são clássicos os estudos de Przeworski (1989) sobre a migração programática dos partidos socialistas europeus para posições mais moderadas em função da competição eleitoral, das demandas de governabilidade uma vez no poder, da manutenção de coalizões políticas mais amplas ou mesmo da mudança de sua base social.

Em situação extremada e em assuntos notoriamente polêmicos, pode-se identificar com maior facilidade o espectro político, como sugerem Madeira e Tarouco (2012), em relação ao problema da democracia política. Bartolini e Mair (2006), por exemplo, sugerem que em contextos não polarizados os programas traduzem mais claramente diferenças de políticas; ao contrário, em contextos polarizados os programas podem mascarar o debate de políticas. Fato é que o texto programático diz mais pelo que não revela, ou seja, pela ausência de compromissos que podem constranger ou representar risco ao capital político do presidente.¹⁸

Assim, a análise da correspondência entre os programas eleitorais e os programas de governo vai depender de fatores circunstanciais do próprio mandato, às condições de contorno: as oportunidades políticas, a gestão de crises, o relacionamento com o Legislativo, a capacidade fiscal para garantir recursos às prioridades e a capacidade de coordenação interna do governo, para citar os fatores mais óbvios.

O Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB) nasceu de uma dissidência partidária (do PMDB) no contexto da transição para a democracia e a convocação da

17 A abordagem teórica conhecida como *Saliency Theory* apoia os métodos e pesquisas de uma rede internacional conhecida como "Manifestos Research Group", MRG. Na "teoria da saliência", os partidos competem agregando as demandas em pacotes de políticas multidimensionais ofertadas aos eleitores que, de acordo com preferências dadas, escolhem eleitoralmente. A técnica consiste em segmentar os textos partidários em sentenças ou frases, classificando os argumentos em categorias previamente estabelecidas que resultam na classificação esquerda/direita e gradações. Autores como Tarouca e Madeira (2009, 2012) têm criticado o uso desta metodologia, argumentando que os programas por si só podem mascarar o posicionamento ideológico, sendo necessário ampliar a análise para as dimensões da propaganda pública dos partidos, o contexto das coalizões e o uso estratégico do programa. Nos estudos do "Comparative Manifest Project" feitos na Europa, as categorias indicativas à direita são: Forças Armadas (positivo), Liberdades e Direitos Humanos, Constitucionalismo (positivo), Autoridade Política, Livre Iniciativa, Incentivos, Protecionismo (negativo), Ortodoxia Econômica, Limitação do Welfare State, Nacionalismo (positivo), Moralidade Tradicional (positivo), Lei e Ordem, Harmonia Social. As categorias indicativas à esquerda, na mesma escala, são: Anti-Imperialismo, Forças Armadas (negativo), Paz, Internacionalismo (positivo), Democracia, Regulação do Mercado, Planejamento Econômico, Protecionismo (positivo), Economia Controlada, Nacionalização, Expansão do Welfare State, Expansão da Educação, Classes Trabalhadoras (positivo).

18 O jornal Folha de São Paulo, na edição de 29/09/2014, por exemplo, publicou que a presidente Dilma cumpriu integralmente apenas 22 das 69 promessas feitas em 2010 no documento "Os 13 compromissos...", 33 promessas foram cumpridas parcialmente e em 14 compromissos nada foi realizado. Segundo o jornal "Neste domingo (28), Dilma disse que suas propostas vêm sendo apresentadas ao longo da campanha. E ironizou: "Você conhece a modernidade? A modernidade é o seguinte: não é um calhamaço feito de papel." (FSP, 29/09/2014).

assembleia constituinte nos anos 1980. Assumiu posições de centro-direita defendendo menos intervenção estatal, redução do tamanho do Estado, maior abertura comercial e integração externa, liberdade de movimentação de capital e reformas liberalizantes. Em 1989, o PSDB disputou a eleição com Mário Covas e apoiou Lula no segundo turno, contra Collor de Melo. O presidente Fernando Henrique Cardoso, no primeiro mandato (1995-1998), elegeu a agenda macroeconômica como prioritária, consolidando o plano de estabilização macroeconômica iniciado pelo antecessor (o Plano Real), presidente Itamar Franco.

Os programas eleitorais de 1994 e 1998 têm uma estrutura conceitual muito parecida. Em linguagem formal e técnica, o programa eleitoral lembra a estrutura de programação do planejamento público. O programa de 1998 é extremamente detalhado, nomeando por exemplo todos os trechos das rodovias federais que serão alvo de obras públicas, inclusive o valor estimado para execução dos serviços.

Os programas eleitorais relativos às eleições presidenciais, onde o Partido dos Trabalhadores liderou amplas coalizões vitoriosas (em 2002, 2006, 2010 e 2014), são claros exemplos de migração de posições claramente de esquerda (socialistas) – relacionadas provavelmente ao contexto fundacional do partido - para posições mais moderadas e mais centristas. Cabe mencionar, pela importância simbólica, a “Carta aos Brasileiros”, lançada pouco antes das eleições, em 22 de julho de 2002, que tentou passar uma imagem de manutenção dos fundamentos da política econômica anterior, evitando risco de fuga de capitais ou desinvestimento.

O programa de 2002 é nitidamente um manifesto político de oposição ao governo vigente, dedicando grande parte de sua narrativa a um balanço crítico do Governo FHC. Em que pese sua natureza inserida na disputa eleitoral, ele é conceitualmente muito denso e é visível o esforço autoral na explicitação de um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado na ampliação do mercado interno.¹⁹ Do ponto de vista qualitativo, as propostas são genéricas e não estruturadas, não há metas específicas com escopo definido, nem recursos estimados para sua implementação. O ponto de maior distinção entre os programas de FHC e Lula/Dilma é sem dúvida a escala, importância e dimensão da intervenção do Estado no modelo de desenvolvimento. Essa percepção pode ser identificada, por exemplo, na abordagem das capacidades estatais, dos marcos regulatórios, dos incentivos econômicos ao crescimento econômico ou à descentralização das políticas sociais. O programa de Lula de 2006 é substancialmente diferente, mais abrangente e detalhado, focado na manutenção de programas bem-sucedidos e

19 Segundo gestora próxima ao Presidente Lula, o programa de fato orientou em grande parte as ações de governo no primeiro mandato: “O programa de governo era muito orientador...foi feita toda uma decupagem, digamos assim, dos programas de governo e dos programas de TV que uma coisa como o Farmácia Popular, por exemplo, não estava no programa de governo, mas apareceu e foi um dos anúncios de TV, tá certo... A primeira coisa que a gente fez foi um listão do que seriam os compromissos dele, que ele pediu isso, que ele queria muito,...isso sempre foi uma linha de atuação dele: “o que eu me comprometi”, se estamos fazendo ou não”... claro que um monte de coisa que a gente acabou fazendo apareceu no meio do caminho... para dar um exemplo, o Prouni não estava explicitamente no programa... não estava na lista, as oportunidades que durante o governo você percebe... Minha Casa, Minha Vida lá em 2009 a mesma coisa..., não estava com aquela força no programa de governo. Ele é a linha mestra, mas não é a única fonte. A realidade acaba trazendo novidades...” (Entrevista ao autor em 25/09/2017).

bem mais objetivo. Há convergências e divergências entre os programas eleitorais de FHC, Lula e Dilma. Aqui cabe assinalar uma observação importante sobre a evolução programática entre a primeira e a segunda gestão do Presidente Lula, o programa do segundo mandato é qualitativamente diferenciado, no sentido de sua melhor estruturação e lógica interna.

De um modo geral, seja pelo grau de generalidade ou de superficialidade, o conteúdo programático parece não ter influenciado a definição de prioridades do Presidente Lula e a inspiração definitiva para um eventual PEG. Visão que é ancorada na percepção de gestor da Casa Civil, durante todo aquele período, enfatizando a dimensão muito mais pragmática, que programática:

De forma muito lateral e pouco significativa, exceto no primeiro ano do primeiro mandato Lula. Nem mesmo se pode dizer que havia um “programa” detalhado durante o processo eleitoral, refletindo compromissos concretos, mas um quadro analítico da situação do país e o que precisava ser feito de imediato para resolver problemas. Mesmo assim, ele foi amplamente disseminado no Governo, durante a transição e nos primeiros meses do Governo. O Fome Zero e o Bolsa Família são exemplos desse tipo de compromisso “eleitoral”, mas outros nem tanto. A reforma da previdência de Lula não foi compromisso eleitoral, pelo contrário. As medidas em várias áreas que foram adotadas – principalmente no segundo mandato – não tem vinculação com programa eleitoral algum. (Entrevista ao autor em 30/09/2017).

A análise comparativa dos programas eleitorais permite avançar em algumas conclusões provisórias, listadas a seguir:

- 1) Os programas são genéricos o suficiente para que se encontre no balanço de governo a confirmação direta ou indireta de compromissos programáticos, nos mais variados estilos e narrativas (diretrizes, princípios, visões de futuro etc.);
- 2) Muitas prioridades na agenda estratégica do Presidente não se relacionam com o programa, ainda que não representem contradições evidentes com o texto programático, surgem do aproveitamento de oportunidades, do enfrentamento de crises ou simplesmente do processo de aprendizagem no governo e continuidade de projetos bem sucedidos (no mandato anterior da coalizão ou não);
- 3) Por exemplo, ações relevantes do primeiro governo Dilma não aparecem no programa eleitoral de 2010, como a criação da Comissão Nacional da Verdade ou o programa Mais Médicos. Outras questões, como o financiamento do sistema de saúde ou a demarcação de terras indígenas, questões já de domínio público, simplesmente não constavam no programa e não entraram na agenda do governo, naquele período;
- 4) Os programas dos presidentes Lula e Dilma, ao contrário dos programas do presidente Fernando Henrique são pouco detalhados em termos de metas quantitativas ou recursos projetados para seu cumprimento;

- 5) Há uma nítida mudança qualitativa em programas de coalizões vitoriosas entre os dois mandatos, menos ênfase em narrativas vinculadas ao ambiente de competição eleitoral e até de combate político-ideológico e mais substância em conteúdos programáticos.

Nesse momento, apoiados na reflexão sobre a lógica da crise do planejamento estratégico, sobre a dinâmica de funcionamento do centro de governo e sobre a natureza da formação da agenda política nos últimos governos (1995 a 2016), já é possível consolidar algumas conclusões sobre as variáveis centrais neste estudo.

Sobre a formação da **agenda estratégica** no centro de governo:

- 1) A presidência é a instituição-líder do poder executivo como parte de um sistema político caracterizado pela fragmentação partidária e federativa; e pela necessidade de formação de coalizões para manter ou ampliar a governabilidade do presidente;
- 2) A coalizão necessária impõe constrangimentos à autoridade presidencial, na medida em que estabelece uma ocupação do gabinete ministerial e postos de comando no poder executivo, com diferentes taxas de coalescência e relação benefício/custo político para o presidente;
- 3) A coalizão impõe também um processo sistemático com diferentes graus de cooperação e conflito, de barganha política e negociação programática. Esse processo determina a formação de uma agenda estratégica de prioridades presidenciais que é dinâmica e flexível dependendo da proximidade ideológica dos partidos, do número de votos no Congresso Nacional e da natureza das medidas;
- 4) O presidente possui funções legislativas pronunciadas e substantivas com capacidade de influenciar diretamente a tramitação de propostas no parlamento, tal capacidade é um recurso estratégico importante para a prevalência dos interesses do presidente;
- 5) A ampliação, especialização e institucionalização crescente dos núcleos de governo, como instituições de suporte direto à autoridade presidencial, é uma resposta aos custos crescentes de negociação em coalizões amplas do sistema presidencialismo, à crescente complexidade de demandas e problemas e à emergência de crises, internas ou externas. A necessidade de manutenção da governabilidade é a principal razão do fortalecimento do centro de governo;
- 6) Não há pesquisa teórica consolidada, com evidências robustas, sobre a história e dinâmica de formação da agenda estratégica no centro de governo, que relacione esse processo ao planejamento plurianual ou à elaboração dos programas eleitorais. Salvo estudos específicos sobre a relação entre o Executivo e o Poder Legislativo na definição de prioridades ocasionais e de curto prazo, nada indica que dessa relação resulte uma visão consistente de longo prazo de uma estratégia de país;

- 7) Os programas eleitorais revelam de imediato três conclusões: (1) sua natureza se presta mais à competição no mercado político, ou seja, atendem mais ao *marketing* das campanhas, evitando temas polêmicas ou aprofundar propostas; (2) não inspiram, salvo raras exceções, a elaboração dos planos plurianuais e (3) pouco contribuem com a formação da agenda estratégica e do próprio PEG;
- 8) A análise do Projeto Piloto de Investimento (PPI) e do Programa de Aceleração de Investimentos (PAC) revela um padrão consistente em todos os governos do período analisado: as prioridades de governo são “listas” de obras com tramitação prioritária na execução orçamentária e monitoramento *ad hoc*, normalmente por equipes ligadas ao Presidente;
- 9) O Programa Bolsa Família, do primeiro Governo Lula, parece ser uma exceção pois articulava um conjunto de medidas e foi ganhando sofisticação e envergadura ao longo da gestão para incorporar iniciativas e dialogar com programas que o levaram muito além de um simples projeto de segurança nutricional. Já o Sistema de Metas Presidenciais (SMP) talvez tenha sido a experiência recente que mais se aproximou de uma visão estratégica localizada no centro de governo. Evidências que sustentam essa caracterização são a participação pessoal e direta do Presidente na escolha das metas, a subordinação do PPA (2004/2007) à lógica das metas, a definição de um protocolo decisório e de monitoramento na Presidência da República. Evidentemente, como demonstraram as entrevistas e a pesquisa das fontes, o processo não foi isento de conflitos com a área de programação orçamentária e de planejamento, em especial após as mudanças na Casa Civil no ano de 2005.

Sobre a dinâmica do planejamento **estratégico** governamental:

- 10) O planejamento governamental brasileiro se confunde com a própria formação do Estado e suas organizações, em especial na construção de capacidade de produção e implementação de políticas públicas;
- 11) O planejamento governamental materializou-se como planos de desenvolvimento, em especial de infraestrutura nacional e fomento da industrialização por meio de estatais, num primeiro momento;
- 12) O conceito que presidiu a prática de planejamento governamental foi basicamente econômico, associado muitas vezes a práticas autoritárias de comando e controle e a intervenção estatizante. O estilo de planejamento se enquadrava em uma matriz Estado-cêntrica, isto é, a fragilidade da sociedade civil bloqueava o surgimento de alternativas públicas de solução de problemas coletivos que não fossem público-estatais;
- 13) O final do último período autoritário e o retorno da democracia política não ensejaram uma inovação radical no planejamento governamental, posto que sua modernização ocorreu no bojo da reforma gerencialista, sob forte disciplina

fiscalista, subordinada à lógica orçamentária²⁰ e orientada por valores não participativos;

- 14) No último período, houve ajustes importantes nas práticas governamentais, em especial o acréscimo de protocolos mais participativos e ênfase na produção de agendas regionalizadas;
- 15) Em suma, o planejamento estratégico continua descolado das agendas presidenciais e não dialoga ou informa o planejamento de médio prazo (os PPAs).

Sobre a elaboração e implementação do **Planejamento Plurianual**

- 16) O planejamento público foi formalizado juridicamente na elaboração do Plano Plurianual (PPA), dispositivo previsto originalmente pela Carta de 1988. Os precedentes do PPA podem ser encontrados no Orçamento Plurianual de Investimentos (Lei nº 4.320/1964 e Constituição de 1967), que vigorou até que a inflação nos anos 1980 neutralizasse qualquer capacidade de orientação e integração entre plano e orçamento público;
- 17) Natureza das ações: ele deveria abarcar somente o que é estratégico, como não há definição ou estabelecimentos de critérios sobre o que é estratégico, praticamente todas as ações dos ministérios são inseridas no plano. Gastos orçamentários prolongados devem estar contidos no plano;
- 18) Baixa discricionariedade: a alocação orçamentária foi sendo enrijecida progressivamente, há pouca margem de manobra para orientações mais estratégicas. A vinculação orçamentária total secundarizou a dimensão de planejamento;
- 19) Dominância fiscal: a necessidade permanente de geração de superávits acaba limitando o alcance de metas e desempenho dos programas. Na prática, há uma transferência da gestão orçamentária (função de planejamento) para o Ministério da Fazenda;
- 20) Baixa representatividade: há um domínio quase absoluto de ações orçamentárias, com a exclusão de instrumentos normativos, incentivos, subsídios e concessões que podem ter alcance estratégico.
- 21) Tempo de vigência: transformações mais estruturais e complexas, como são os desafios de um projeto nacional de desenvolvimento dificilmente, são atingidas no período de vigência do plano, que é de quatro anos;
- 22) Ausência de supervisão direta do Presidente da República na sua elaboração e implementação diminui a legitimidade e importância do plano para o governo e a sociedade.

²⁰ "O PPA foi se 'orçamentarizando', realizando, assim, os desígnios dos constituintes de 1987-1988" (GARCIA, 2012, p. 442).



8. O PLANEJAMENTO COMO CENARIZAÇÃO DE LONGO PRAZO

Há uma dimensão ainda não explorada na prática do planejamento estratégico, aquela relacionada aos estudos prospectivos, à tentativa de construir cenários de longo prazo. O futuro não pode ser previsto, mas sim construído. A literatura aponta como evidências ou indícios de exercício da função estratégica do núcleo de governo a realização e implementação de estudos prospectivos, em geral de longo prazo, capazes de orientar as ações do governo (OCDE, 2013; 2014; 2016; ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013; 2014). Os estudos mais significativos conduzidos pelo centro de governo no Brasil desde a década de 1990 foram o “Brasil 2020”, de 1998, o Estudo dos Eixos de Integração e Desenvolvimento, em 1999, e o “Brasil em 3 Tempos”, em 2004. Antes de analisar os estudos, será necessário contextualizar institucionalmente o *locus* de elaboração de cenários e estudos prospectivos na Presidência da República.

A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) remonta o ano de 1990, criada durante a gestão do Presidente Fernando Collor de Mello (Medida Provisória nº 150/1990) com o propósito de assessorar a presidência em áreas como o desenvolvimento econômico, a segurança, a defesa, o meio ambiente sempre com uma visão mais estruturante e de longo prazo. A SAE originalmente foi criada para assumir as funções do antigo Serviço Nacional de Informações (o SNI) e da Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional (Saden).²¹ Estavam vinculadas na época à SAE a Comissão Nacional de Energia Nuclear, as Indústrias Nucleares Brasileiras, a Nuclebras e a Agência Espacial Brasileira. O primeiro responsável pela SAE foi Pedro Paulo Leoni Ramos, substituído por Eliezer Batista em 1992, vindo da Companhia Vale do Rio Doce. Na gestão do Almirante Mario Cesar Flores, durante o Governo Itamar Franco, a SAE começou a desenvolver estudos e promover debates prospectivos, em parceria com centros de pesquisa da USP.

No primeiro mandato do presidente Fernando Henrique, assume o embaixador Ronaldo Sardenberg que nomeia quadros do Itamarati para a maioria dos postos, substituindo parcialmente a indicação de militares, sobretudo ligados à Marinha, onde a tradição de estudos prospectivos e cenários é reconhecida. Nessa gestão, as funções de inteligência militar são deslocadas para o Gabinete Militar da Presidência, mais tarde transformado em Gabinete de Segurança Institucional (GSI). Em 1998, a SAE foi extinta e suas atribuições transferidas ao Ministério de Ciência e Tecnologia.

No primeiro Governo Lula, as funções de estudos prospectivos e cenarização de longo prazo couberam à Secretaria de Comunicação de Governo e Planejamento Estratégico (Secom), dirigida pelo ministro Luiz Gushiken, que também fazia a gestão da publicidade

²¹ As atribuições iniciais da SAE eram assessorar o presidente na definição de estratégias de desenvolvimento; na formulação da concepção estratégica nacional; na promoção de estudos, elaboração, coordenação e controle de planos, programas e projetos de natureza estratégica, assim caracterizados pelo presidente da República, e de macrozoneamento ecológico-econômico; bem como executar atividades permanentes necessárias ao exercício da competência do Conselho de Defesa Nacional. (Decreto nº 782 de 25.03.1993)

e das verbas de patrocínio do governo e das estatais. Em maio de 2003, no primeiro ano de governo, foi criado o Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE), vinculado à Secom e coordenado pessoalmente pelo próprio ministro Luiz Gushiken. Em julho de 2005 a Secom perdeu a condição ministerial e foi incorporada à Secretaria Geral da Presidência da República, o NAE continuou a existir até novembro de 2006 sob a direção do coronel Oswaldo Oliva Neto. Em junho de 2007, já no segundo mandato de Lula, a Medida Provisória nº 377 criou a Secretaria de Planejamento de Longo Prazo, na Presidência da República e com *status* ministerial. Seu titular foi o professor de Harvard, Roberto Mangabeira Unger, na época, filiado ao PRB. Com a rejeição da MP pelo Congresso (uma resposta do PMDB ao isolamento do senador Renan Calheiros), o Governo Lula então recriou o Ministério Extraordinário de Assuntos Estratégicos. Nesse momento, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), que estava no Ministério do Planejamento, é incorporado ao novo ministério. Em julho de 2008, a Lei nº 11.754 transforma o ministério extraordinário em efetivo, batizado como Secretaria de Assuntos Estratégicos, como “órgão de assessoria direta e imediata da Presidência de República nas ações de planejamento em âmbito nacional e na elaboração de subsídios para a formulação de políticas públicas de desenvolvimento a longo prazo”. Com duas áreas (desenvolvimento sustentável e ações estratégicas), a SAE elabora dois projetos importantes nesse período: a Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em dezembro de 2008 e o Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado em maio de 2008. No final de 2009, assume a SAE o embaixador Samuel Pinheiro Guimarães. Ocuparam a SAE ainda Moreira Franco (2011/2013) e Marcelo Neri (2013/2015). A SAE foi extinta em outubro de 2015 e recriada em fevereiro de 2017.

A análise prospectiva mais importante do governo Cardoso – reconhecida pelo seu pioneirismo – foi quando, sob a direção do embaixador Sardenberg na Secretaria de Assuntos Estratégicos, em 1998, produziu-se o estudo “Brasil 2020”. Segundo o embaixador Sardenberg:

O projeto Brasil 2020 se organizou como um exercício de diálogo, em moldes abertos, participativos e inovadores, com a meta de facilitar a reflexão acerca das primeiras décadas do século XXI, um exercício para estimular o debate sobre “o país que queremos ser e o que devemos fazer para transformar essa visão em realidade”. Cenários externos e internos foram esboçados com a participação de quase uma centena de especialistas, personalidades e acadêmicos. Tais cenários descrevem trajetórias hipotéticas, no quadro de diferentes políticas governamentais ou, até mesmo, na ausência delas. Sua premissa é que o futuro pode, até certo ponto, ser moldado pela ação do Governo e da sociedade. (SARDENBERG, 2001, p. 24)

O método era simples: montagem de três cenários exploratórios (denominados Abatiapé, Baboré e Caaetê), um cenário normativo e uma estratégia de desenvolvimento. O cenário desejado (Diadorim), previsto para 2020, previa contextos específicos para o sistema político, a federação, a inserção internacional, a reforma do Estado, a educação e a questão racial (BRASIL, 1998).

Chama a atenção a ênfase dada no cenário desejado (Diadorim) ao enfrentamento da profunda e estrutural desigualdade social e econômica, direcionando a maior parte do esforço governamental em iniciativas que buscassem a “equidade e a justiça social”. O item “desenvolvimento econômico” só aparece em terceiro lugar na escala de preferências.

Ainda que os méritos de uma iniciativa de natureza tão importante fiquem evidentes ainda hoje, talvez o principal defeito do projeto tenha sido sua pouca atenção ao problema da formação de consensos e ampla legitimidade social. Feito por especialistas e entre a intelectualidade nacional, faltou-lhe, quem sabe, âncoras mais sólidas que lhe garantisse maior longevidade política. O próprio Governo Cardoso abandonou suas diretrizes em seguida. Segundo o próprio Sardenberg, a causa principal da baixa influência do projeto na agenda do governo foi a conjuntura econômica marcada pelas crises externas em meados do segundo mandato do presidente Fernando Henrique:

Infelizmente, a conclusão da primeira fase desses estudos coincidiu com sucessivas crises econômico-financeiras que afetaram os principais países em desenvolvimento, levando-os a privilegiar o curto prazo. Dessa crise, só no final do ano passado e neste ano de 2000 o Brasil pode claramente sair. Voltam, portanto, a reunir-se condições para que possamos avançar nesse esforço. (SARDENBERG, 2001, p. 23)

Ainda na primeira gestão do presidente Fernando Henrique, uma outra iniciativa, desta vez do Ministério do Planejamento (que faz parte da esfera ampliada do núcleo de governo), chama atenção pela sua natureza, perspectiva e ambição: o estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. O conceito básico era definir um portfólio de projetos de infraestrutura capazes de ancorar ou sustentar a espinha dorsal do planejamento governamental federal, no caso o Plano Plurianual 2000/2003, batizado com *Avança Brasil*.²²

Urge conceber novas estratégias, rever objetivos e políticas, reestruturar instituições e renovar instrumentos e métodos de ação, de modo a que as regiões periféricas possam dispor das condições para participar do novo ciclo de desenvolvimento do mundo atual. (MPO,1997, p. 9)

Em 1998, foi iniciado o “Estudo dos Eixos”, coordenado pelo BNDES em conjunto com o Ministério do Planejamento, através de um consórcio de empresas de consultoria que foi batizado de “Consórcio Brasileira”, formado pelas empresas Booz Allen & Hamilton, *Bechtel International Incorporation* e Banco ABN Amro, vencedoras de licitação pública. A estrutura do estudo consistia em um novo recorte territorial nacional diferenciado da visão político-administrativa, conectando diferentes regiões socioeconômicas. Caberia

22 A relação institucional entre o processo de planejamento federal e a questão regional é historicamente tensa e tumultuada. Em 2008, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), do Ministério do Planejamento, em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), elaborou o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento. Foram propostas 11 macrorregiões e 118 sub-regiões, além da identificação de 11 macropolos consolidados, 7 novos macropolos, 17 aglomerações sub-regionais, 3 aglomerações locais e 2 aglomerações geopolíticas. Apesar do dispêndio de tempo, energia e recursos na formulação do Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, a regionalização apresentada não foi adotada pelo PPA 2008-2011, como previsto. Por sua vez, a proposta dos macropolos foi considerada como espaço elegível no âmbito da PNDR II (2012-2015), associada ao Plano Mais Brasil, do governo da presidente Dilma Rousseff. Além disso, o tema sofre sobreposição constante de iniciativas concorrentes no primeiro Governo Dilma, como os “Territórios da Cidadania” e o próprio PAC.

ao Estado o papel de planejamento indicativo sinalizando oportunidades (demanda futura) para investimentos privados. A expectativa projetada de crescimento econômico médio anual era de 4,3% ao ano entre 2000 e 2007, números que não se confirmaram. Nasser (2000) aponta como principais objetivos do projeto:

- 1) Assegurar a integração dos Eixos, nos níveis nacionais e internacional, com vistas à competitividade internacional do país, à redução das disparidades regionais e ao desenvolvimento sustentável, considerando a integração das regiões como fator de competição internacional;
- 2) Orientar os investimentos básicos para a geração de novos negócios e novos espaços, com o objetivo de geração de maior número de empregos;
- 3) Destacar a dimensão informação e conhecimento (educação, capacitação científica, empreendimentos e tecnologias de acesso à informação), introduzir inovação tecnológica e gerencial em empreendimentos de desenvolvimento social;
- 4) Destacar a integração do país com a América Latina e o caráter multilateral das relações internacionais do país.

A orientação básica dos eixos de integração regional estava baseada em um duplo conceito: a existência de uma rede multimodal de transporte de carga com acessibilidade na área de influência do eixo e a presença de oportunidades de estruturas produtivas no entorno, com efeitos previsíveis de externalidades e multiplicadores na área de influência. Os nove eixos definidos foram: Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Sudoeste, Transnordestina, São Francisco, Rede Sudeste e Sul. Em cada eixo havia um portfólio de investimentos em setores considerados estratégicos como infraestrutura econômica (transporte, energia, telecomunicações e setor hídrico), desenvolvimento social (educação, habitação, saneamento, saúde etc.), informação e conhecimento e meio ambiente. O valor total previsto na época era de investimento futuro (2000/2007) de US\$ 229 bilhões. O estudo dos eixos foi muito criticado pela excessiva dependência de parâmetros do mercado (foco em exportações), desconsiderando o papel das cidades e diferentes escalas e especialmente, pela lógica dos antigos corredores de exportação. Haveria uma valorização excessiva do transporte na delimitação das regiões de planejamento:

[...] a proposta tão somente sancionaria e potencializaria os fluxos econômicos imediatos, não propondo ações de fomento à constituição de novas estruturas produtivas. [...] Apenas há o aproveitamento e a racionalização das cadeias produtivas existentes em cada região, não propondo nem o adensamento destas e nem muito menos o apoio aos 'potenciais econômicos pouco explorados', como é sugerido. Pouca atenção é dada aos subespaços que gravitam em torno das armaduras de cada infraestrutura [...] outras vezes observa que não se propõe a romper o isolamento das áreas de pouca densidade econômica e demográfica. (GALVÃO; BRANDÃO, 2003, p. 200)

Em 2004, o Governo Lula aparentemente abandona as diretrizes dos Estudos dos Eixos e inicia a elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ainda que, segundo dirigentes da época, parte da “lógica de portfólio” tenha sido retomada com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento em 2006/2007.

O “Estudo dos Eixos” cumpriu um papel multifacetado e polissêmico: subsidiou tecnicamente os cenários de longo prazo, organizou a carteira de investimentos e articulou o programa de governo presidencial. Nos argumentos de um ex-gestor do sistema de planejamento federal daquele período:

O Ministério do Planejamento teve uma pequena ajuda, uma consultoria da Macroplan. Mas para a formulação da diretriz, porque foi assim, olha: você tinha os elementos todos. Tinha, em primeiro lugar, uma mudança estrutural no Plano e no Orçamento, para introduzir o orçamento no programa, a gestão orientada para resultado. É um trabalho imenso de reestruturar tudo, né? Sair de uma codificação contábil e passar para uma codificação orientada pelo Estado, por resultados, né? Isso é uma, um bloco. O outro bloco é o estudo dos eixos, que gerou insumos importantes para compor o PPA, com uma visão de busca de investimentos, os mais produtivos possíveis, a maior produtividade de investimento possível, e com a possibilidade de apostar recurso privado, de atrair recurso privado, seja dentro daquela estruturazinha ou seja, no projeto estruturante, seja nas oportunidades estruturantes, seja nas oportunidades associadas, seja nas oportunidades de negócio. Todo um volume de apostas de recurso e decisões. Mas além disso, teve um trabalho de orientação estratégica, ou seja, o quê que o presidente acha que ele deve é pautar a elaboração dos programas dos diferentes Ministérios? Então, foi feito do acompanhamento que partiu da Presidência da República, o Ministério do Planejamento elaborou isso. Ele levou em conta todo esse material que tinha sido produzido, levou em conta o Plano de Governo da campanha eleitoral, da reeleição, é “Avança Brasil”, (né?), primeiro foi “Mãos à obra”, levou em conta,... O ponto de partida foi uma reflexão estratégica com o Presidente da República (Entrevista ao autor em 14/05/2019).

O projeto “Brasil em 3 Tempos”²³ foi um típico estudo prospectivo que resultou no documento “Agenda para o Futuro do Brasil”, gerenciado pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos, vinculado à Secom/PR no seu início e depois à SAE. O Ipea, dirigido pelo sociólogo da USP, Glauco Arbix, e o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, dirigido pelo engenheiro Evando Mirra, ex-presidente do CNPq, deram suporte técnico essencial ao projeto, sobretudo na articulação da comunidade científica e acadêmica. O NAE promoveu outros estudos prospectivos, entre eles os cenários de expansão de biocombustíveis, sobre a reforma política e sobre mudanças climáticas.

23 Os “três tempos” se referem aos marcos no calendário da história brasileira: 2007, início do Plano Plurianual, seria o curto prazo; 2015, data prevista para o alcance dos objetivos do milênio da ONU; e 2022, é o bicentenário da independência brasileira.

O projeto foi financiado parcialmente com recursos do BNDES (CGEE, 2006). O estudo chegava a propor a criação de um Conselho de Estado, integrado por ex-presidentes dos poderes constituídos e lideranças da sociedade para debater e propor encaminhamentos em temas de responsabilidade estratégica, uma “agenda-país”. O processo produziu aproximadamente 300 eventos reunindo 600 pesquisadores e 20 diferentes instituições de pesquisa. O documento principal é dividido em três blocos. No primeiro bloco, os conceitos de planejamento estratégico são explicitados; no segundo, os chamados “fatores portadores de futuro” que deveriam ser monitorados nas próximas décadas estão colocados: qualidade da educação básica, mudanças climáticas, os biocombustíveis, a reforma política ou a nanotecnologia, por exemplo. O terceiro bloco é um inventário de parcerias internacionais firmadas pelo projeto. Foram três eixos estruturantes, social, político e econômico. No eixo social a definição central era a criação de uma sociedade do conhecimento, fixando para 2015 a meta de universalizar a educação básica de qualidade.

O projeto BR3T, como outras tentativas de cenarização e estabelecimento de grandes consensos a partir do Poder Executivo, foi marcado pela crítica à dominância de projetos de infraestrutura e desenvolvimento industrial em planejamentos anteriores. A mesma ênfase pode ser identificada em projetos ou programas clássicos, como o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, nos Planos Nacionais de Desenvolvimento dos governos militares e nos Planos Plurianuais recentes. Há visivelmente uma tentativa de sugerir uma visão mais integrada e abrangente de desenvolvimento, conectando a dimensão econômica com a social, a política, a ambiental e a internacional (BRASIL, 2004). A dimensão normativa do “Brasil em 3Tempos”, entretanto, não prosperou, em parte pela conturbada conjuntura política do período (2005/2006) que retirou apoio do governo no Congresso Nacional. Outra explicação pode ser atribuída também à própria dinâmica da formação da agenda presidencial, que é sempre uma combinação, às vezes, caótica e indeterminada de múltiplas variáveis políticas e institucionais muito aquém da aparente racionalidade de cenários planejados.

A formação das prioridades da agenda presidencial em sua dimensão mais real e pragmática foi capturada pelas falas de alguns entrevistados da pesquisa. Um ex-dirigente da Casa Civil da Presidência da República reforça a natureza complexa e fluida da formação da agenda de prioridades no centro de governo.

Em princípio, como ocorre em regimes presidencialistas, a agenda é formada por uma confluência de prioridades e projetos, tanto construídos na campanha presidencial, quanto no programa dos partidos que compõem a coalizão vencedora do pleito, passando por demandas setoriais que, por meio de movimentos sociais ou pelos agentes políticos, como deputados, senadores, governadores e prefeitos, desaguam na pauta dos ministérios integrantes do núcleo do poder e do próprio gabinete presidencial. Esse conjunto de ideias e propostas – muitas vezes sem nenhum detalhamento – compõe o “caldo” primitivo que vai gerar a

agenda. No entanto, o detalhamento dessas propostas e o seu percurso até serem efetivamente colocados como prioridades é uma tarefa complexa, justamente por envolver diversos agentes políticos, técnicos e pessoais. (Entrevista ao autor em 18/03/2019)

Uma outra tentativa de reflexão estratégica sobre o futuro a partir do núcleo de governo foi o projeto “Brasil em 2022” da SAE/PR sob o comando do embaixador Samuel Guimarães, publicado em 2010. O documento se diferencia do “Brasil em 3 Tempos” pela ênfase no diagnóstico das relações internacionais, em especial na América Latina e um notável otimismo sobre o cenário futuro: crescimento econômico de 7% ao ano e investimento de 25% do PIB. O documento define grandes tendências para 2022 (BRASIL, 2010): aceleração do progresso científico e tecnológico; agravamento da situação ambiental-energética; cada vez mais acirrada disputa por recursos naturais; agravamento das desigualdades sociais e da pobreza; migrações, o racismo e a xenofobia; contínua globalização da economia mundial; crescente multipolarização econômica e política; concentração de poder; normatização internacional das relações entre Estados, empresas e indivíduos; definição internacional de parâmetros para as políticas domésticas dos Estados subdesenvolvidos.

O estudo de 2010 identificava os maiores entraves para o cenário otimista, o grande atraso científico e tecnológico, o posicionamento nacional num contexto mundial multipolarizado e o acirramento da disputa de recursos naturais. O centro da estratégia sugerida era a superação da condição de subdesenvolvimento, pobreza e desigualdade social, não só nos marcos nacionais, mas também na perspectiva de liderança do país no contexto latino-americano.

O Brasil daqui até 2022 terá, de um lado, de ampliar e aprofundar suas políticas domésticas de redução de desigualdades, de toda ordem, de afirmação dos direitos humanos e de acesso aos bens públicos – educação, saúde, saneamento, habitação, informação – através, inclusive, da expansão do emprego e de sua proteção. Simultaneamente, deverá ampliar seus programas de cooperação social, em especial com os países vizinhos e da África, e contribuir do ponto de vista financeiro e técnico para o fortalecimento de sua infraestrutura, base indispensável de seu desenvolvimento e da redução da pobreza (BRASIL, 2010b, p. 23).

Cabe mencionar um esforço notável de cenarização empreendido pelo IPEA com apoio da Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento, a Assecor, durante o ano de 2017, o projeto “Brasil 2035, cenários para o desenvolvimento” (IPEA; ASSECOR, 2017). O Projeto “Brasil 2035” apresentou quatro cenários numa perspectiva ampla: “Construção”, “Vai levando”, “Novo pacto social” e “Crescer é o lema”. Considerando que cenários são apresentações de futuros possíveis, o projeto tentou abarcar as dimensões social, econômica, territorial e político-institucional como subsídio para o processo de planejamento estratégico, em que pese não ter sido uma iniciativa oficial do governo brasileiro. Um conjunto muito grande de instituições

(em um total de 28) apoiou a iniciativa fornecendo quadros técnicos para os debates, entre as quais pode-se citar a Embrapa, o BNDES, a Fiocruz, a EPE e a Anatel, todas com tradição em planejamento de médio e longo prazo.

O projeto partiu de uma pergunta-síntese: “Que caminho o Brasil poderá trilhar até 2035, para que tenhamos um país desenvolvido, com uma sociedade mais livre, justa e solidária até 2100?”. A metodologia, baseada em Marcial (2011), identifica as chamadas “sementes de futuro” (tendências, incertezas e atores), suas justificativas e os prognósticos de evolução em cada cenário. Ao final, os resultados são consolidados usando uma consulta *delphi* em 18 megatendências, 17 incertezas-chave e 18 atores motrizes. Além disso, o projeto criou “cenas específicas” com recorte temático: paz, defesa e segurança nacional, financiamento de longo prazo, bioeconomia, energia, previdência e saúde.

O lançamento em 2018 da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social 2020 – 2031 pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Endes, foi a última tentativa de estabelecer estratégias de longo prazo. A estratégia foi lançada como o “objetivo de orientar, articular e influenciar as discussões dos demais instrumentos do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado (planos nacionais, setoriais e regionais e o Plano Plurianual – PPA da União).” (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018). Além da colaboração de entidades de pesquisa e planejamento do próprio governo, a “Estratégia Nacional” contou com a inspiração da “Agenda 2030”, da ONU, expressando os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O documento de subsídio (220 p.) objetivou assim, articular subsídios para a elaboração futura dos PPAs, LOAs com os planos setoriais e regionais, conforme a figura a seguir.

FIGURA 4 – Esquema-síntese da Endes



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2018, p. 05.

As sugestões foram transformadas em uma plataforma *on-line* disponível para consulta pública no período de 11.06 a 24.08 de 2018. A consulta resultou em 122 contribuições sobre 3,8 mil assertivas (ou declarações) constantes na plataforma. O Ministério disponibilizou o Sumário Executivo (51 p.) resultante desse processo. A sistematização dos objetivos nacionais foi classificada em cinco eixos distintos (econômico, social, institucional, infraestrutura e ambiental), sendo que a diretriz principal restou assim definida: “Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais”. No esforço de cenarização, cada eixo apresentou megatendências, incorporando a formulação preexistente dos ODS. Cabe registrar que a iniciativa do sistema ONU em estabelecer objetivos estratégicos de longo prazo só aumentou os incentivos a um retorno do planejamento estratégico e cenarização no setor público, desde a crise de 2009. Segundo Chimhowu, Hulme e Munro (2019), haveria um contexto de retomada da importância de planos, cenários e estratégias no setor público. Em 2018, havia 134 países com algum tipo de plano nacional de desenvolvimento, número que dobrou em dez anos, segundo levantamento feito por pesquisadores da Universidade de Manchester:

Evidence from the 107 plans analysed suggests that some national development plans are tools of virtue signalling – activist states trying at the same time to manage both upside and downside risks of liberal globalization. In other words, national development plans are an attempt by emerging economies to build resilient and integrated national economies capable of facing the downside risks of globalization, as seen in events such as the 1998 East Asian Crisis and the 2009 Great Recession. At the same time evidence from some of the countries where deliberative bottom-up approaches to producing the plans was used suggests a clear effort to reclaim national sovereignty and (re-)democratise the process of setting national goals. (CHIMHOWU; HULME; MUNRO, 2019, p. 81)²⁴

A seguir, um resumo dos fatos mais relevantes envolvendo as últimas tentativas de cenarização de uma agenda estratégica federal.

24 “As evidências dos 107 planos analisados sugerem que alguns planos de desenvolvimento nacional são ferramentas de sinalização de virtude - estados ativistas tentando ao mesmo tempo administrar os riscos positivos e negativos da globalização liberal. Em outras palavras, os planos de desenvolvimento nacional são uma tentativa das economias emergentes de construir economias nacionais resilientes e integradas, capazes de enfrentar os riscos negativos da globalização, como visto em eventos como a Crise do Leste Asiático de 1998 e a Grande Recessão de 2009. Ao mesmo tempo, as evidências de alguns dos países, onde abordagens deliberativas de baixo para cima para produzir os planos foram usadas, sugerem um esforço claro para recuperar a soberania nacional e (re) democratizar o processo de definição de metas nacionais.” (Tradução nossa).

TABELA 4 – Síntese dos estudos prospectivos 1998 - 2018

Nome	Características	Origem
Brasil 2020	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborado pela SAE • Cenários internos e externos • Participação de cem especialistas • Três cenários exploratórios: Abatiapé, Baboré e Caaeté • Um cenário normativo (Diadorim) e uma estratégia de desenvolvimento • Temas: sistema político, pacto federativo, inserção externa, reforma do Estado, educação e questão racial • Diretivas de equidade social e desenvolvimento econômico 	SAE-PR 1998
Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenado pelo BNDES • Apoiava a elaboração da carteira de projetos do PPA • Consórcio Brasileira: Booz Allen & Amilton, Bechtel e ABN Amro contratados para elaboração • Novo recorte territorial em 09 eixos de integração • Projeção de 4,3% crescimento médio entre 2000 e 2007 • Conceito base: rede multimodal de logística • Arco-Norte, Madeira-Amazonas, Araguaia-Tocantins, Oeste, Sudoeste, Transnordestina, São Francisco, Rede Sudeste e Sul • Valor total previsto: US\$ 229 bilhões 	Ministério do Planejamento e BNDES 1999
Brasil em três Tempos	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenado pela Secom-PR, com apoio da SAE, Ipea e CGEE • Estudos financiados pelo OGU e BNDES • 300 eventos nacionais, 600 pesquisadores e 20 instituições envolvidas • Metodologia baseada na experiência francesa: fatores portadores de futuro • Eixos: social, político e econômico • Horizontes temporais: 2007, 2015 e 2022 	Secom-PR 2004
Brasil em 2022	<ul style="list-style-type: none"> • Ênfase no diagnóstico e posição internacional • Projeção de crescimento de 7% ao ano e 25% do PIB em investimento • Identifica macrotendências para o futuro e entraves • Eixo central: superação do subdesenvolvimento e desigualdade social e liderança regional 	SAE-PR 2010
Brasil 2035 Cenários para o desenvolv.	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenado pelo Ipea e Assecor • Quatro cenários em perspectiva ampla • Participação de 28 instituições federais • Metodologia baseada na experiência francesa (tendências, incertezas e atores) • Consulta delphi: 18 megatendências, 17 incertezas-chave e 18 atores motrizes • Recorte temático: paz, defesa e segurança nacional, financiamento, bioeconomia, energia, previdência e saúde. 	Ipea e Assecor 2017
Estr. Nac. Desenvolv. Econômico e Social 2020-2031	<ul style="list-style-type: none"> • Subsídio ao PPA 2020-2023 • Instrumento previsto no PL 9.163/2017 (política de governança federal) • Inspirada na Agenda 2030 da ONU e os 17 ODS • Consulta pública: 122 contribuições, 3,8 mil assertivas • Cinco eixos: econômico, social, institucional, infraestrutura e ambiental • Diretriz: elevar a renda e a qualidade de vida, redução das desigualdades sociais e regionais • Cada eixo com megatendências específicas 	Ministério do Planejamento 2018

Fonte: elaboração própria.

Mais recentemente, o debate sobre estratégia pública, planejamento governamental e cenários de longo prazo tem dialogado com o tema da governança pública, que ocupa progressivamente mais espaço. Em 2017, o Poder Executivo – inspirado pelo sistema de controle externo – enviou ao Congresso o PL nº 9.163 (apensado ao PL nº 4083/2015) estabelecendo a política de governança na administração pública federal.²⁵ O projeto

25 Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=03B1BAD0AED80B38DE71CE020A368683.proposicoesWebExterno1?codteor=1627992&filename=Avulso+-PL+9163/2017

estabelece a estratégia nacional de desenvolvimento econômico e social, os planos nacionais, setoriais e regionais e o PPA como componentes do “planejamento nacional equilibrado” (art. 7º). O projeto estabelece ainda que a “estratégia nacional” será estabelecida para um período de doze anos para “atuação estável e coerente” do governo federal. Compõe a “estratégia”: diretrizes, desafios, cenário macroeconômico, orientações de longo prazo, macrotendências e seus impactos e riscos com ações mitigadoras. Em que pese a exposição de motivos, encaminhada pelo Tribunal de Contas da União (a partir de referenciais da OCDE), referir-se ao projeto como algo que possa mover “para um outro patamar” o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal e mesmo avançar na regulamentação do artigo 174 da Constituição Federal, fica evidente que projeto apenas fixa objetivos, sem declarar como serão atingidos.

O conceito de governança tem se expandido na formalização de dispositivos legais, impulsionado pelo crescimento da influência dos órgãos de controle (em especial, o Tribunal de Contas da União). Esse movimento tem gerado, para alguns, simplificações e a adoção de “pacotes prescritivos” de políticas de forma acrítica e padronizada, conforme já alertaram Cavalcante e Pires (2018). Para esses autores, seria um equívoco conceitual e funcional subordinar a capacidade estatal de planejamento estratégico ao conceito de governança como colocado pelo debate de controle, pois epistemologicamente, o planejamento (como sistema) precede o mecanismo de gestão (que abriga os diversos modelos de governança).

Haveria um mérito evidente no avanço institucional, quando se estabelece *tout court* a imposição legal para elaboração de “estratégia” nacional. Entretanto, a intencionalidade normativo-prescritiva do projeto pode ser inócua ou até ingênua (*naive*, sic) se não for considerada nessa perspectiva, mais ampla e complexa da dinâmica do sistema político brasileiro:

Não é plausível imaginar que, para resolver problemas políticos e de políticas públicas diversos, mediante arranjos de governança efetivos, basta designar ou defender um modelo de governança específico (isto é, conselhos de administração, planos estratégicos, formas específicas de liderança e controle). Diferentemente de corporações privadas, que possuem predominantemente o lucro como objetivo e os gestores, os funcionários e os acionistas como *stakeholders*, a realidade da administração pública é bem mais complexa e mutável. Ou seja, a implementação de políticas públicas vai variar de acordo com as características do setor, da realidade socioeconômica, de seus atores, de incentivos e de restrições dentro de um cenário democrático. Inclusive dentro do próprio setor público, a complexidade e a interdependência desses fatores entre as arenas de políticas públicas, como de infraestrutura e social, por exemplo, são bem diferentes. (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 13).

Os qualificativos usados para a “estratégia” (estável, coerente e equilibrada), por exemplo, dependerão sempre de conteúdos políticos e ideológicos (imprevisíveis e incertos) que fogem à normatização legal e que são gerados pelo processo de competição política e correlação de forças na sociedade, manifestados pela previsibilidade dos ciclos eleitorais e outros instrumentos do sistema democrático.

Cabe registrar que a percepção sobre a inflexão dos órgãos de controle, em especial do TCU, sobre os temas de planejamento e governança nos últimos anos não é um tema isento de divergências. Por exemplo, veja-se a opinião de um dos entrevistados pela pesquisa, gestor estratégico da área de planejamento federal:

Eu acho que os órgãos de controle estão começando a tentar com a possibilidade de contribuir para as mudanças e foco de orientações, né? Então, eles estão saindo da postura legalista de, simplesmente, cobrar, e estão partindo para avaliar, né? Obviamente, que dentro de nível de auditoria é um pouco diferente, distintas, mas eles estão avançando nesse nível de avaliação, e estão cobrando avaliação de resultados, que são questões importantes e precisam avançar. Eu acho que essa é uma das limitações da implementação, porque a gente tem muito pouco conhecimento do impacto, e as ações públicas, realmente, tem, nos resultados, nas mudanças de indicadores, de metas? E a questão das metas também é muito importante, no sentido de que você possa cobrar, a realização ou não disso, mesmo que você tenha as justificativas, tanto para menos, quanto para mais. Então, assim, eu creio que tem muito para avançar. Eu acho que é um processo importante do governo, do Estado, eu acho que é uma função do Estado, um pouco intenso, né? O planejamento, ele, apenas, ele tenta, durante o período do governo, dar algumas orientações, escolhas, de acordo com o contexto que você viu. (Entrevista ao autor em 23/04/2019)



9. AS METODOLOGIAS DE PLANEJAMENTO EM DUAS DIMENSÕES

Além das dimensões propriamente políticas e institucionais do PEG, que envolvem necessariamente o estudo dos mecanismos de hegemonia ideacional, do funcionamento do centro de governo (de onde emana a estratégia) e de processos críticos selecionados onde o *locus* estratégico pode ser identificado, há sempre um importante debate metodológico subjacente. Entende-se aqui metodologia nos marcos epistemológicos propostos pelo construtivismo, qual seja, técnicas operam códigos de valores e linguagem orientados por propósitos e intencionalidades (não-neutralidade), explicitados nos modelos ou não.

A evolução do pensamento estratégico é sem dúvida, mais presente no mundo corporativo e progride rapidamente em conjunturas de crise sistêmica ou estrutural. O primeiro marco significativo desse processo foi a adoção do modelo proposto pela General Electric em 1973 e a rápida expansão da metodologia proposta pela Boston Consulting Group (BCG)²⁶ no mesmo período (ANSOFF; MCDONNELL, 1993). Grandes consultorias privadas da época, como a Bozz Allen, a Arthur D. Little e a McKinsey, se encarregaram de disseminar o que rapidamente se tornou uma verdadeira cultura corporativa. Nos clássicos da teoria administrativa (Fayol, Taylor e Mayo, por exemplo), o planejamento poderia ser facilmente identificado às demandas de racionalização do processo produtivo, comando e controle. Nos anos setenta, essa tradição foi largamente superada pelos pesquisadores da Harvard Business School, norte-americana. É o caso do Modelo das 5 Forças, de Michael Porter, das matrizes de portfólio da Boston Consulting Group, da matriz GE desenvolvida pela McKinsey e do Modelo SWOT, sigla para *Strengths* (Forças), *Weaknesses* (Fraquezas), *Opportunities* (Oportunidades) e *Threats* (Ameaças) em inglês.

Conforme Mintzberg (2004), talvez o maior estudioso contemporâneo desse tema no setor corporativo, o planejamento estratégico deixou de ser um processo totalmente racional e parametrizado para se tornar mais criativo e intuitivo, sujeito a estratégias emergentes, ocasionais e imprevistas. Mintzberg (2004), ao criticar o planejamento estratégico empresarial dos anos 1980, aponta as falácias ou os erros cometidos, entre os quais estão: a desvinculação do planejamento estratégico da ação, do dia a dia do negócio; a confiança excessiva em dados brutos, não tratados e não transformados em um sistema de inteligência e a secundarização da intuição; e, por fim, a crença de que o futuro é previsível, de que os modelos podem ser sofisticados o bastante para garantir essa previsibilidade.

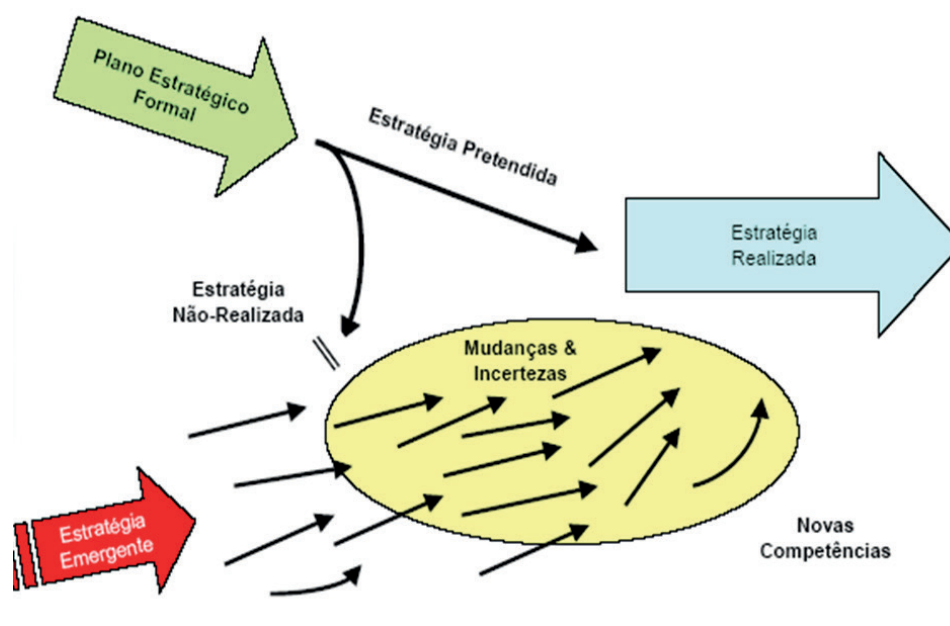
26 A premissa teórica da Matriz BCG era a de que a estabilidade de participação no mercado estaria correlacionada com o crescente retorno sobre o investimento e custos mais baixos, a estabilidade com retorno seria preferível a outras situações. Para apoiar essa premissa, o modelo classificou as unidades de negócio em quatro categorias: a estrela, empresa de alto crescimento em mercados competitivos; a vaca leiteira, empresa com grande participação e baixo crescimento; a abacaxi, empresa de baixa participação e baixo crescimento; e a categoria ponto de interrogação, empresa com baixa participação em mercados de alto dinamismo.

Conforme Mintzberg, Ahlstrand e Lampel:

A ênfase na decomposição e na formalização significava que as atividades mais operacionais recebiam a atenção – em especial [...] programação e orçamentação. **Em comparação, quase nada era dito a respeito da criação de estratégias.** Em consequência disso, **o planejamento estratégico muitas vezes reduzia-se a um “jogo de números” de controle de desempenho que pouco tinha a ver com estratégia.** ...a responsabilidade pela estratégia fica com a divisão, mas as estratégias devem ser aprovadas pela direção central. [...] Uma vez que a direção central aprove um plano e um orçamento [...], ela monitora o desempenho dos negócios em relação a marcos estratégicos, tais como participação de mercado e orçamento [...] grande parte daquilo que tem sido chamado de planejamento estratégico é, na realidade, controle estratégico... **O fracasso do planejamento estratégico é o fracasso da formalização – de sistemas para executar essas tarefas melhor que seres humanos de carne e sangue.** É o fracasso da previsão para prever discontinuidades, da institucionalização para prover inovações, dos dados factuais como substitutos dos intangíveis, de programações apertadas para responder aos fatores dinâmicos. Os sistemas formais certamente podem processar mais informações, pelo menos factuais, consolidá-las, agregá-las, movimentá-las. Mas eles não podem internalizá-las, compreendê-las, sintetizá-las. (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000, p. 41, 53 e 62, grifo nosso)

A ideia central de Mintzberg (2004) é a de que o planejamento estratégico como era praticado nas corporações nos anos 1970 ignorava a existência imprevisível de estratégias emergentes, não sistematizadas e não planejadas, que determinavam na prática o desenvolvimento futuro dos negócios, como ilustra a Figura 5 a seguir.

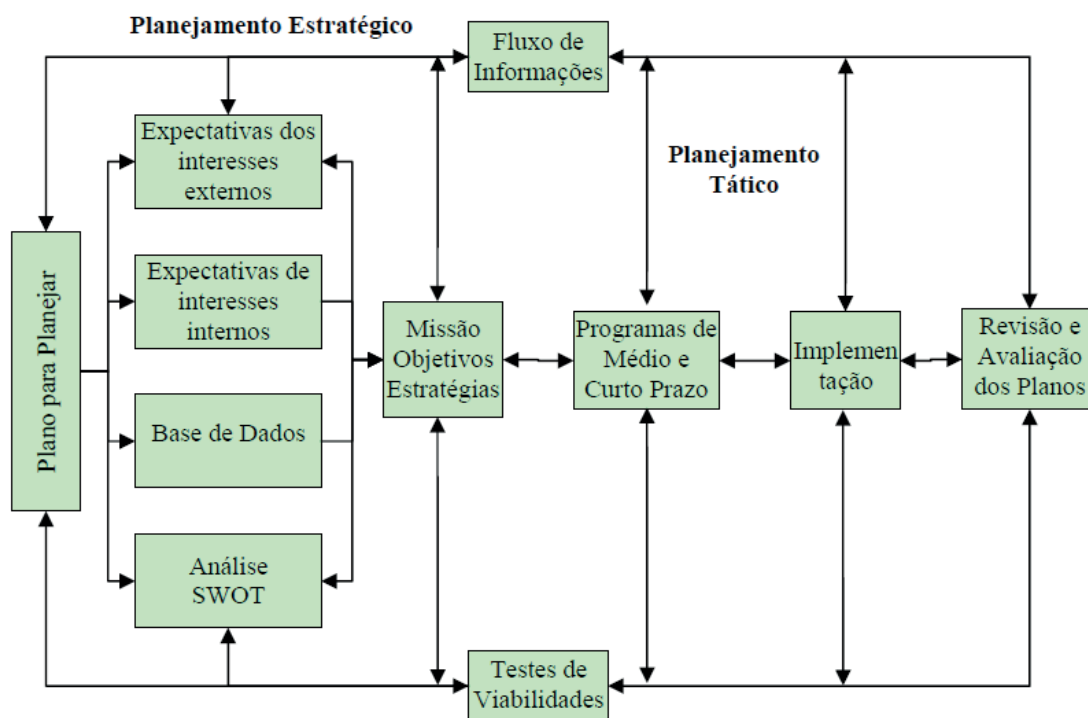
FIGURA 5 – A estratégia emergente segundo Mintzberg



Fonte: Baseado em Mintzberg; Ahlstrand; Lampel, 2000, p. 19.

O que modelos como a “Administração por Objetivos” (APO), a matriz produto/mercado de Ansoff, o modelo de ciclo de vida do produto ou a matriz BCG, a matriz de Portfólio da McKinsey ou matriz GE (General Electric) ou o modelo de Harvard (SWOT) têm em comum é o fato de terem sido produzidos no ambiente de incerteza e alta competitividade empresarial daquele período (CHIAVENATO; SAPIRO, 2003). Entre 1956 e 1966, o número de grandes empresas que utilizavam ferramentas de planejamento estratégico passou de 8% para 85% (CHIAVENATO; SAPIRO, 2000)²⁷. Percebe-se, entretanto, nessa primeira geração de ferramentas a ausência de componentes relacionados à “cenários alternativos” ou “cenários prospectivos”, o que mudou a partir da introdução do SWOT nos anos 1960 e da criação das Unidades Estratégicas de Negócios pela General Electric no final dos anos 1970, a fase de ouro do planejamento corporativo.

FIGURA 6 – Esquema metodológico do planejamento corporativo clássico



Fonte: Baseado em Steiner, 1979.

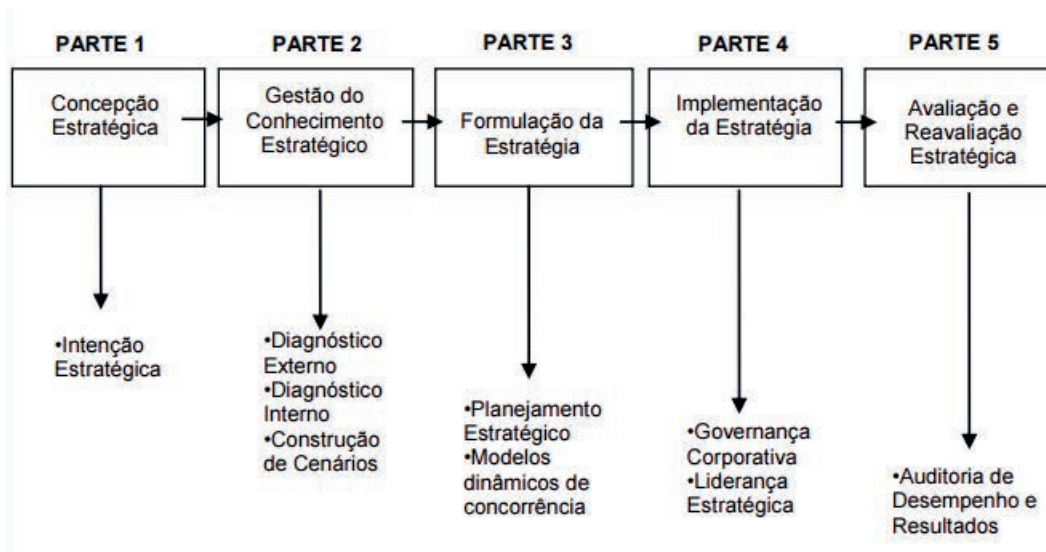
A estratégia precisa ser formulada, planejada, implementada e avaliada. Na avaliação de um dos maiores expoentes da escola moderna de administração, Peter Drucker:

Planejamento estratégico é o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro [...], tomar decisões atuais que envolvem riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas. (DRUCKER, 1984, p. 133)

²⁷ Especificamente sobre o *Balanced Scorecard*, há dezenas de casos, inclusive no setor público, documentados em Kaplan e Norton (2004).

O plano por si só não tem função **sem uma estratégia definida**, a estratégia envolve o **raciocínio estratégico** e uma atitude pessoal de cada colaborador que conecte a visão de futuro com a estrutura organizacional, com a agenda diária de trabalho e com o portfólio de projetos. Outra forma de representar o sequenciamento do planejamento estratégico – em que a estratégia define o caminho – pode ser encontrada na Figura 5, proposta por Chiavenato e Sapiro (2003).

FIGURA 7 – Esquema geral do planejamento estratégico corporativo



Fonte: Baseado em Chiavenato; Sapiro, 2003.

Fica evidente que a tradição metodológica privada, já de longa data, incorporava elementos conceituais **muito mais avançados** que aqueles adotados nas práticas da administração pública na mesma época no Brasil. Em especial, pela incorporação substantiva do elemento estratégico, resultante das condições de incerteza e crise vividas, colocando dentro dos modelos variáveis associadas à incerteza dura, à competição com outros atores, ao uso de cenários e adoção de planos de contingência.

As metodologias (que incluem técnicas, ferramentas e artefatos) de planejamento governamental no Brasil seguiram de um modo geral a tradição do planejamento econômico ou do desenvolvimento econômico, como era conhecido pelas recomendações da CEPAL. Segundo Ianni (1986), nesse período inicia-se uma trajetória de desenvolvimento do Brasil marcada sempre por duas grandes macrotendências: a crescente participação estatal no desenvolvimento econômico e a intervenção planejada do Estado para cumprir objetivos de estabilização macroeconômica. Segundo suas palavras,

Não há dúvida de que o planejamento governamental discutido aqui compreende, sempre e necessariamente (ainda que em graus variáveis), condições e objetivos econômicos, sociais, políticos e administrativos. Entretanto, as duas faces conexas do planejamento são a estrutura econômica e a estrutura de poder. Mas os planejadores não tratam, em geral, senão das relações e processos relativos à

estrutura econômica. Aliás pode-se dizer que, em última instância, o planejamento é um processo que começa e termina no âmbito das relações e estruturas de poder. (IANNI, 1986, p. 309)

O “Plano de Metas”, por exemplo, feito para o período 1956/1961, talvez um dos mais sofisticados metodologicamente, não apresentava mais que mecanismos de comando e controle, inovando mais nos instrumentos gerenciais que no *design* do plano. A inovação estava mais no mecanismo de governança e gestão que nas ferramentas metodológicas. O governo de Juscelino estabeleceu um arranjo político singular para implementar o planejamento governamental. Segundo Nunes (1999), o sincretismo político, resultante de uma ampla aliança, que colocava em um mesmo projeto partidos tão díspares como o PTB de João Goulart, a UDN e o PSD, foi fator-chave para o sucesso. Nas palavras de Nunes:

Ao mesmo tempo que se apoiava nas agências insuladas para realizar as tarefas do desenvolvimento, Juscelino utilizava a política tradicional de empreguismo para consolidar apoio político: protegia as agências insuladas e lhes garantia acesso aos recursos, enquanto geria o resto do sistema político de modo a reduzir potenciais contestações às metas desenvolvimentistas e às suas formas de alcançá-las. (NUNES, 1999, p. 112)

Com o final do período desenvolvimentista e o processo de redemocratização, os “planos” que seguiram, apesar do nome, nada tinham de natureza estratégica ou de longo prazo, muito menos de uma “visão de desenvolvimento” abrangente para o país. Os assim chamados “Planos” Cruzado, Bresser, Verão, Collor e Real foram simplesmente medidas mais ou menos articuladas de combate à inflação e estabilização monetária. Obviamente, há de se considerar que o contexto fiscal, político e institucional daquele período limitava muito as condições de possibilidade para que surgisse no centro do governo federal qualquer iniciativa de PEG mais substantivo ou consistente. Dessa tradição fortemente economicista e normativa, pode-se sintetizar um conjunto de características que condicionam (e determinam, em muitos casos) as aplicações metodológicas:

- A lógica reducionista organiza conceitualmente a prática de planejamento. Isso significa um domínio conceitual de teorias, instrumentos e variáveis estritamente econômicas e a hegemonia de processos de otimização, racionalização ou maximização de recursos orçamentários²⁸;
- Do ponto de vista institucional, a prática do planejamento governamental é controlada por um conjunto restrito de burocracias especializadas, normalmente subordinadas direta ou indiretamente às organizações fazendárias. Apesar da ampliação das funções do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

²⁸ A tradição metodológica convencional da economia supõe a noção de que existe uma simetria perfeita e lógica entre previsão e explicação, a chamada tese da simetria (criticada por Blaug, 1999), uma racionalidade direta entre causa e efeito, como se a teoria econômica fosse, no fundo, uma espécie de “filosofia matemática”. O determinismo formal e positivista dessa tradição, tributária do paradigma neoclássico, é o grande responsável pela teoria do planejamento, como a criticada neste livro.

nos anos 1980 e da criação de uma Secretaria de Planejamento e Coordenação vinculada à Presidência da República, a atividade de planejamento continua separada da função orçamentária e ambas padeceram pela ausência de uma visão estratégica de longo prazo;

- Não menos importante, a tradição pública de planejamento estratégico, subordinada à lógica economicista, converte-se em um instrumento de poder altamente centralizado, hierárquico e verticalizado. O próprio jargão tecnicista cria limites para o maior acesso social e o processo de elaboração fortemente elitizado inviabiliza o processo de participação social. Só recentemente experiências de governos locais e regionais têm instaurado processos participativos no planejamento governamental, mesmo assim, de curto alcance.²⁹

Seguindo esse raciocínio, pode-se dividir inicialmente as metodologias aplicadas ao PEG em duas grandes famílias. A primeira poderemos chamar de “**racional-determinista**” e a segunda de “**estratégica-situacional**”. Na primeira classificação, há claramente pressupostos que a orientam:

- 1) Há sempre um ator que planeja e os demais são considerados simples agentes econômicos com reações completamente previsíveis. O planejamento pressupõe um “sujeito” que planeja, o Estado, e um “objeto”, que é a realidade econômica e social. O primeiro pode *controlar* o segundo;
- 2) As reações dos demais agentes ou atores são previsíveis porque seguem leis e obedecem a prognósticos de teorias sociais bem conhecidas. O diagnóstico é pré-condição para o planejamento, é verdadeiro e objetivo (segue do comportamento social), portanto, único possível, não há explicações alternativas dos demais atores.
- 3) O sistema gera incertezas, porém, são enumeráveis, previsíveis enquanto tais; não há possibilidade de surpresas não imagináveis;
- 4) O ator social que planeja não controla todas as variáveis. Elas não são consideradas importantes ou determinantes; têm um comportamento previsível ou não são controladas por outros atores;
- 5) Há nessa visão uma aparente governabilidade, gerada pela ilusão de que as variáveis não controladas simplesmente não são importantes. A governabilidade e a capacidade de governar são reduzidas e absorvidas, em última instância, pela aparente pujança do projeto político (que é “verdadeiro” *per si* e, portanto, autolegitimado). Nesse cenário, só há uma teoria e técnica de planejamento. Além do mais, suas deficiências não aparecem como problema a ser resolvido, os dirigentes se concentram mais nas relações de mando e

²⁹ Uma tentativa de mudança e inovação metodológica no planejamento urbano pode ser encontrada no Planejamento Estratégico de Cidades (PEC), originado da experiência de Barcelona e divulgado pelo Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (Cideu), criado em 1993. Ele incorpora a ideia da abordagem sistêmica, da negociação com atores sociais, da participação e categorias de planejamento mais modernas: o *marketing* urbano, a atração de investimentos, o empreendedorismo urbano, a participação, redes locais etc.

hierarquia e no tempo gasto na tentativa de corrigir a ineficácia dos projetos (gestados convencionalmente).

Na segunda abordagem, a denominada “**estratégica-situacional**”, o processo de planejamento público é entendido como movimento institucional que manipula variáveis relacionadas ao poder, isto é, que promove a síntese entre posições, interesses e valores eventualmente conflitantes, organizando uma macrodirecionalidade para o governo. Portanto, todos os processos relacionados à governabilidade e à governança, nessa família metodológica, são indissociáveis do planejamento estratégico. Nesse sentido, pode-se dizer que há uma politização do processo já que ele resulta da combinação da cognição técnica com a capacidade política. As abordagens metodológicas pretensamente técnicas e universais escondem concepções políticas profundamente conservadoras e legitimadoras do *status quo*.

Para Rattner (1979), não se pode separar “planejamento” e “interesse”:

Ao perguntarmos aos tecnocratas e planejadores, todavia, em função de que *interesses* e a partir de que *modelo ou teoria* da sociedade são elaborados planos e projetos e tomadas decisões a eles pertinentes, as respostas, geralmente, são bem significativas: o *interesse público* ou as necessidades coletivas, à primeira pergunta, enquanto a segunda será eventualmente descartada com a explicação de que os planos e projetos, por estarem baseados e elaborados a partir do conhecimento científico, e implantados de acordo com a racionalidade tecnológica, escapariam do subjetivismo e juízos de valor inerentes às teorias sociológicas. As atividades técnicas de planejamento e de execução dos projetos, por sua racionalidade “científica” intrínseca, prescindiriam de uma teoria ou de um modelo de análise e explicação da realidade social. (RATTNER, 1979, p. 126)

Os pressupostos desta segunda abordagem podem ser sintetizados nos seguintes princípios e argumentos:

- 1) O processo de planejamento é uma aposta. Não há como planejar sem considerar a incerta parte estrutural do jogo político e da realidade social³⁰. Isso implica considerar múltiplos cenários, atores com interesses conflitantes, formulação estratégica como essencial ao plano e a indissociabilidade de planejamento e gestão;
- 2) O Estado não tem o monopólio do planejamento, nem a economia é a única ciência, nem a mais importante, a fornecer instrumentos conceituais e metodológicos para o planejamento governamental. O plano é uma aposta bem

30 A teoria matusiana (referência ao pensador chileno Carlos Matus, morto em 1998) de planejamento usa com frequência a metáfora do “jogo” para explicar o posicionamento histórico dos atores sociais. O jogo é composto de “situações” no sentido hermenêutico, isto é, é impossível saber-se plenamente onde estão e como vão agir os demais. Esses conceitos são muito próximos aos conceitos de Pierre Bourdieu de *habitus* – estruturas mentais e sociais que condicionam a ação e o espaço de sociabilidade – e *campo* – espaços sociais nos quais os atores medem relações de força e cujas regras de funcionamento derivam dessa própria disputa. Para aprofundar essa comparação entre Matus e Bourdieu, consultar o capítulo II do livro fruto da tese de doutoramento de Misoczky (2002), *O campo da atenção à saúde após a Constituição de 1988: uma narrativa de sua produção social*.

estruturada, envolve riscos e oportunidades, encontra resistência no plano de outros atores e é fruto de um consenso possível e historicamente determinado sobre uma visão de futuro do país, estado ou município;

- 3) A incerteza e a imprevisibilidade sobre o futuro são parte da paisagem, não há como diminuir o grau de imprecisão sobre as escolhas do plano (sua dimensão normativa e de programação), mesmo com os mais robustos modelos econométricos;
- 4) O conceito central do planejamento é a visão situacional e o cálculo interativo. Os critérios de julgamento de sucesso do planejamento dependem das circunstâncias e do posicionamento de quem julga; eles não são universais. A situação concreta de cada ator é o ponto de partida da análise. Em um contexto de incerteza árdua, no qual o resultado do jogo social é o embaraçamento de centenas de iniciativas que se cruzam, ora em cooperação, ora em conflito, o cálculo interativo é o recurso mais importante do processo de planejamento;
- 5) O plano só se decide na ação concreta; é nela que as iniciativas normativas (os programas, projetos, ações) precisam ser redesenhadas no momento em que são executadas, isto é, que geram efeitos sobre os demais atores e sofrem recursivamente a reação dos demais;
- 6) A realidade social é analisada como uma sucessão de jogos de poder, em que os jogadores são os atores sociais e o governo é um jogador decisivo, mas não joga sozinho. Os jogos de poder são estruturalmente assimétricos e distribuem poder de forma desigual durante as jogadas, produzindo assimetrias constantes sobre as explicações do jogo;
- 7) Os jogadores compreendem o que acontece no jogo social a partir da própria posição; não há uma explicação verdadeira e válida universalmente para todos. Existem apenas explicações dominantes e historicamente localizadas. Não existe realidade fora de uma situação;
- 8) A dimensão econômica da análise, por exemplo, a evolução do cenário econômico ao longo da implementação do plano ou a dinâmica orçamentária não é menos importante, mas deve ser redimensionada e integrada com as variáveis políticas. Isso passa pela explicitação do ambiente político que influencia a lógica econômica pela utilização de metodologias integradoras do “técnico” com o “político”.

Segundo essa abordagem “estratégica-situacional”, as formas convencionais de planejamento estratégico governamental incorreriam em equívocos epistemológicos decorrentes do ambiente em que foram gestadas (sob hegemonia do economicismo determinista) e da finalidade em que foram empregadas historicamente (planos de desenvolvimento econômico ou ajuste macroeconômico).

Segundo Matus:

O planejador tradicional, dominado pelo economicismo, assume que *ação* é sinônimo de *comportamento*, no estilo da teoria econômica, é a base da teoria do planejamento. Essa é uma deformação “*economicista*”, proveniente do modo especial e artificial como está construída a teoria econômica. A teoria econômica é, via de regra, uma teoria do comportamento econômico segundo a hipótese de que o mundo é regido por leis sociais de alcance similar ao das leis naturais. Consequentemente, o economista tende a raciocinar sobre uma base de comportamentos estáveis que obedecem a leis. Para ele não *existem processos criativos*. No entanto, a teoria moderna do planejamento refere-se a um tipo especial de ação humana ou ação social. Trata-se da ação *intencional e reflexiva*, por meio da qual o *autor* da ação espera alcançar conscientemente determinados resultados. **E o fundamento dessa ação é um juízo complexo que foge às predições [...]** tem uma interpretação situacional, e seu significado será ambíguo se não se explicitarem o contexto situacional e a intenção do autor [...] as ações [...] ultrapassam os limites daquilo que eles afirmam fazer. (MATUS, 1997, p. 157)

O erro mais grave seria a separação artificial e intencional entre a dimensão técnica de elaboração do plano (marcos legais, procedimentos de programação, aplicação de soluções-padrão etc.) e a dimensão política (contexto institucional, o debate sobre finalidade e propósito do plano, o balanço de poder envolvido no plano, correlação de forças entre os atores etc.). Tal separação sinaliza um duplo equívoco, ignora-se o mecanismo pelo qual problemas sociais são produzidos e se desenvolvem (simplificação das relações causais) e, de outro, sinaliza uma concepção profundamente autoritária do funcionamento do Estado, pois, no limite, o governo atua como “único jogador” ou com autoridade absoluta sobre suas circunstâncias. Além disso, a não incorporação da reflexão política no aparato metodológico do PEG o tornaria mais vulnerável e inefetivo; já processos reais de decisão estratégica, conquista de hegemonia e formação de interesses, são dados da realidade na condução do Estado e seus aparelhos institucionais e portanto, no ato de governar. Outros erros de menor envergadura também são comentados pela literatura. O domínio de uma linguagem estritamente técnica e codificada favoreceria o controle do plano pelas corporações burocráticas e criaria barreiras comunicacionais significativas para que o processo dialogasse com amplos setores da população ou da sociedade. O tempo é tratado no planejamento tradicional como uma variável exógena, linear e mecânica, fora de qualquer contexto situacional. Na verdade, o tempo cronológico difere do “tempo político” e essa distinção é fundamental para a percepção dos ritmos de governo, para as diferentes fases ao longo de um mandato e para os momentos em que o “tempo político”, ao contrário do cronológico, pode ser “acelerado” ou “retardado”. A variação do ritmo do “tempo político” influencia diretamente a eficácia do planejamento, já que se trata basicamente do processo decisório de governo.

A seguir, a Tabela 5 apresenta uma relação sumária das principais metodologias e ferramentas utilizadas no PEG e/ou na elaboração de projetos em processos de planejamento governamentais.

TABELA 5 – Famílias metodológicas usadas no PEG

Famílias metodológicas	Métodos, abordagens, técnicas e ferramentas	Fontes e referências
Racional-determinista	<ul style="list-style-type: none"> • Balanced Scorecard • Marco Lógico • Project Management Body of Knowledge • SWOT 	Norton e Kaplan Diversas PMI Diversas
Estratégico-situacional	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Ziel-Orientierte Projekt Planung (ZOPP)</i> • <i>Planejamento Estratégico Situacional (PES)</i> 	GIZ/GTZ Carlos Matus

Resumindo, eis os principais artefatos metodológicos que diferenciam, em graus variados de sofisticação e profundidade, as duas dimensões metodológicas:

- 1) **Análise de atores:** o resultado desse processo é a construção de uma “matriz de interesses” dos atores institucionais envolvidos na elaboração, mas sobretudo nos impactos gerados pela implementação do PEG. O objetivo principal é apoiar a elaboração das ações estratégicas, isto é, aquelas cujo recurso necessário dominante seja o capital político. O exercício proposto aqui é muito superior em profundidade, qualidade e carga reflexiva que a simples listagem de “stakeholders” e “partes interessadas”, comuns em algumas metodologias de planejamento de projetos. O raciocínio subjacente é a compreensão de que o êxito de uma estratégia no âmbito do PEG depende do jogo de poder entre *players* capazes de influenciar os resultados do plano e determinar o resultado do impacto de programas e projetos;
- 2) **Análise e criação da estratégia:** o resultado desse processo é o planejamento específico de ações estratégicas, isto é, iniciativas que criem viabilidade político-institucional para o sucesso do planejamento. Normalmente, são ações que envolvem a adesão de atores institucionais favoráveis ou beneficiados com o plano e a neutralização de interesses opositores ou prejudicados pelos prováveis resultados da estratégia adotada (PEG). A criação da estratégia é de fato, um outro planejamento, focado na viabilidade do plano governamental. Por exemplo, se o objetivo estratégico fosse a eliminação da natureza regressiva do sistema tributário nacional, o plano estratégico deveria conceber como seriam neutralizados todos os potenciais adversários dos projetos, entregas e resultados previsto para alcançar essa condição;
- 3) **Análise de cenários:** o resultado desse processo é a identificação de relatos plausíveis do contexto onde o PEG produzirá os impactos esperados. Não se trata de indicar profecias, muito menos modelos formais baseados na racionalidade e linearidade de processos sociais. Somente riscos e probabilidades

podem compor o cenário futuro, a imprevisibilidade é constante e nossa ignorância sobre as relações de causalidade dos fenômenos sociais, políticos e econômicos é inescapável. Alguns fenômenos, inclusive, não podem ser sequer mensurados de forma probabilística (CAPRA, 1996; VAN DER HEIJDEN, 1996). O desenho de cenários deve ser precedido pela análise de atores e definição de estratégias. Evidências neste sentido puderam ser identificadas nos projetos específicos de análise prospectiva implementados pelo centro de governo (ver Seção 09). Em especial nos projetos: “Brasil 2020” (1998), da Secretaria de Assuntos Estratégicos, o projeto “Brasil em Três Tempos” (2004) da Secretaria de Comunicação da Presidência da República, e o projeto “Brasil em 2022” (2010) da SAE/PR.



10. A BUROCRACIA FEDERAL E A CULTURA DO PLANEJAMENTO INSTRUMENTAL

Parece haver um relativo consenso de que o nível de institucionalização do PEG no ambiente da administração pública federal é baixo e que o capital humano envolvido é determinante para o futuro do sistema. Santos e Cardoso (2018) apresentam três hipóteses complementares para explicar essa assertiva: (1) a hegemonia das ideias liberais que desvalorizam o planejamento governamental como uma capacidade necessária e mesmo legítima do Estado; (2) uma certa dependência da trajetória de precarização e desmonte de estruturas organizacionais relacionadas ao planejamento desde a redemocratização nos anos 1980; e, finalmente, (3) uma percepção pelos atores, tanto técnicos quanto políticos, de que a relação benefício / custo do enfrentamento dessa situação – dada sua grande complexidade – é baixa, o que estimularia processos adaptativos (planejar quando e onde é possível) e inerciais.

A burocracia pública já é um tema clássico nos estudos de gestão, seu perfil burocrático ou meritocrático, sua heterogeneidade funcional, os dilemas relacionados à autonomia relativa na implementação de políticas e sua atuação defesa de interesses próprios (ABRUCIO; PEDROTI, 2010; LOUREIRO; OLIVIERI; MARTES, 2010). Assim como em outras políticas públicas e capacidades estatais, também na função do planejamento e particularmente da sua dimensão estratégica, a burocracia desempenha papel crucial. Santos e Cardoso colocam assim a dualidade a que a burocracia de planejamento está submetida.

Como síntese, portanto, dessas disputas e desses conflitos do cotidiano, revela-se na prática a grande disjuntiva de poder associada à burocracia de planejamento governamental no Brasil. De um lado, postura e atitudes que buscam, por meio do manuseio material e simbólico de normas, estruturas, processos, instrumentos e produtos da ação burocrática, a manutenção de espaços próprios de poder, consagrados em um tipo de ação corporativa e conservadora, que é, por isso mesmo, legalista, fiscalista, gerencialista e procedimentalista frente às opções de manuseio dos recursos de poder dessa burocracia. De outro lado, postura e atitudes que intentam a distribuição de poder do Estado, ou melhor, a distribuição dos poderes concretos presentes nos diversos aparelhos do Estado, em termos de recursos normativos, financeiros, tecnológicos e humanos, mas também simbólicos e operativos, para atores e instâncias da administração pública (e da própria sociedade) que, por meio de tais empoderamentos, buscam um tipo de ação transformadora dos processos governativos de modo geral, bem como da própria realidade ao fim e ao cabo. (SANTOS; CARDOSO, 2018, p. 344)

As características típicas da burocracia weberiana, tais como a especialização técnica, a estabilidade funcional, a autonomia e a impessoalidade, parecem atributos essenciais para a função de planejamento que, por natureza, é continuada, sistemática e altamente

intensiva em recursos cognitivos. Os elementos de racionalidade, que se relacionam à previsibilidade e à estabilidade institucional, fazem parte, como já discutido anteriormente, de parte importante da natureza do planejamento.

Com as críticas do *Public Choice* (anos 1960) e da *New Public Management* (anos 1980), o tipo-ideal weberiano - como o perfil ideal de servidor - sofreu diversas inflexões, se considerado o aspecto normativo desse debate. Ao contrário da visão wilsoniana clássica de separação entre administração e política, de defesa do apoliticismo e da neutralidade do poder burocrático, a complexidade da gestão pública moderna mostrou que a burocracia é parte dos conflitos de poder, age conforme interesses e influencia determinantemente a execução de políticas e o processo decisório.

Nessa perspectiva, há um processo de politização da burocracia (cujo revés é a burocratização da prática política), a função de *policy making* cria novas demandas de inteligência técnica e emocional dos servidores. No extremo da autonomia, há sempre o risco das práticas tecnocráticas que caracterizariam o insulamento burocrático, comum em democracias mais maduras. O isolamento autopromovido pela burocracia pode ter um duplo sentido, com proteção às investidas patrimonialistas de elites oligárquicas e um requisito da gestão eficiente (NUNES, 1997; EVANS, 1993), ou como uma distorção da representação democrática. Na medida em que o Estado é um ator protagônico essencial na definição de uma estratégia de nação – em que a capacidade estatal de planejar e pensar estrategicamente no longo prazo e em que a tensão técnico-política entre burocratas e políticos faz parte da paisagem institucional –, é fundamental conhecer mais sobre o comportamento da burocracia federal nesse campo.

Cabe perguntar então qual é o perfil da burocracia federal brasileira frente aos desafios do planejamento estratégico? Que habilidades, conhecimentos e aptidões se adequam mais? Considerando a complexidade aparente do tema e a resignação de muitos funcionários de médio e alto escalão quanto a possíveis soluções, cabe perguntar qual a imagem e a percepção dominante sobre o PEG? Que expectativas essa burocracia tem sobre a situação atual da função planejamento e seus resultados?

Essas perguntas são mais amplas do que aquelas propostas por Santos e De Paula (2017) em estudo semelhante. Naquela pesquisa, procurou-se “coletar impressões sobre o processo de elaboração do PPA e as interfaces desse instrumento de planejamento com as políticas setoriais” (SANTOS; DE PAULA, 2017, p. 12). Cabe registrar que os autores, ao concluir o relatório de pesquisa, registram o programa de governo como um fator favorável à priorização das ações constantes no PPA. Essa conclusão corrobora parcialmente a análise feita nessa pesquisa da relação entre os programas eleitorais e as agendas estratégicas, na medida em que o conjunto de propostas apresentadas durante o período eleitoral não se transformam mecanicamente (numa situação de direção instituída), em programa de governo. Outra conclusão apontada é a íntima relação entre o PPA e o centro de governo, tanto para sua validação, quanto para sua

não valorização. Segundo os autores, a pesquisa evidenciou a baixa participação “dos atores” e o papel do centro de governo (alta direção), como relevantes:

de acordo com a opinião dos respondentes, aspectos importantes como a baixa participação de atores e inconsistências no pacto de metas no PPA estão aquém da necessidade que exige o plano;... as dificuldades de aperfeiçoamento do PPA estão ligadas, principalmente, às responsabilidades da alta direção, mas também à baixa assimilação interna das práticas de planejamento do PPA. (SANTOS; DE PAULA, 2017, p. 46)

O papel da burocracia na produção de políticas públicas tem sido alvo de inúmeras pesquisas recentes (ENAP, 2018). A identificação da percepção e imagem que os servidores têm do processo de planejamento governamental é obtida por meio de um conjunto de perguntas estruturadas. Essas perguntas estão baseadas na literatura sobre produção de políticas públicas, capacidades estatais e, sobretudo, a literatura sobre planejamento estratégico no âmbito governamental (MATUS, 2005).

Cabe registrar que, consideradas as multiplicidades de conceitos envolvidos na produção de políticas públicas, focamos na pesquisa uma dupla dimensão: (a) a compreensão que o servidor tem dos processos de planejamento estratégico governamental e (b) o domínio de habilidades e conhecimentos que permitem exercitar o uso de ferramentas, participar de eventos e processos e elaborar de forma colaborativa e em rede na produção dos artefatos de planejamento estratégico.

Esse último aspecto procura identificar quais as funções que o servidor tem, ou acredita ter, no processo de planejamento estratégico, tais como a identificação e explicação de problemas complexos, a análise estratégica de atores sociais ou a construção de cenários alternativos de acordo com os diferentes propósitos da pesquisa. De fato, a identificação precisa dessas funções em relação à capacidade de planejamento é tema inédito na literatura sobre a burocracia brasileira em nível federal, pelo menos nas funções que dialogam com o planejamento estratégico de governo. A estruturação do questionário seguiu o referencial de pesquisa baseado em Wu, Ramesh e Howlett (2015), adaptado a partir da pesquisa sobre o serviço civil brasileiro realizada pela Enap (2018).

O modelo analítico utilizado naquela pesquisa foi adaptado para o contexto da pesquisa a partir da identificação de conhecimentos, habilidades e percepções sobre os processos críticos do planejamento estratégico governamental. Esses processos foram classificados em quatro grandes grupos: (1) a etapa explicativa ou de explicação de problemas complexos; (2) a etapa normativa ou de desenho de programas e projetos; (3) a etapa estratégica ou de formulação da análise de atores, cenários e estratégia; e, finalmente, a (4) etapa tática e operacional ou o desenho e elaboração. O instrumento sugerido para capturar essas dimensões foi um *survey* autoaplicável, organizado em três blocos, totalizando 39 perguntas. O primeiro bloco trata da identificação e posicionamento

funcional, adaptado de Enap (2018). O segundo bloco aborda conhecimentos e habilidades relacionadas à capacidade analítica, administrativa e gerencial relacionadas ao processo e à prática do planejamento governamental. A definição das perguntas do segundo bloco atendeu a dois critérios: (1) o manejo de conceitos, ferramentas e protocolos típicos das práticas e teorias do planejamento governamental público, consagrados pela literatura especializada; (2) compreensão de conceitos-chave para o processo de planejamento, em âmbito técnico-gerencial, como a mediação de conflitos complexos ou o desenho dos cenários. Por fim, o terceiro bloco procura identificar tanto a percepção técnica, como a política sobre o processo de planejamento estratégico. Nesse bloco, por exemplo, o servidor é questionado sobre os critérios para julgar a efetividade do planejamento governamental, sua relação com o processo de formação da agenda política e o processo decisório típico dos agentes políticos.

A população de interesse da pesquisa abrangeu, a princípio, duas carreiras centrais nesse debate: os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e os Analistas de Planejamento e Orçamento (APO); em tese, dois agrupamentos que simbolizam a cultura funcional mais avançada em planejamento público. A seleção dialogou também com critérios mínimos baseados no mérito nos processos de seleção, lotação e discricionariedade (EVANS, 2008).³¹ Ainda que as práticas e processos de planejamento estratégico possam ser classificados como capacidades específicas a certas carreiras, o marco teórico aqui adotado implica considerá-las como parte essencial da produção geral de políticas públicas, portanto, como funções comuns a uma ampla gama de carreiras e atividades na administração pública federal. Adotando o mesmo critério proposto por Enap (2018), que valoriza a dimensão de produção de políticas públicas, entendeu-se como o público-alvo da pesquisa o serviço civil federal, considerando com o conjunto dos servidores públicos civis estatutários, somados aos ocupantes de cargo em comissão no poder executivo da União.

O *survey* não foi aplicado aos servidores dos demais níveis federativos, tampouco àqueles alocados na administração pública indireta, dadas as limitações do projeto para abranger alto nível de heterogeneidade. Os resultados da pesquisa (detalhados no Anexo deste livro), concentram-se na sistematização das referências teóricas, dos modelos de planejamento e na revisão da trajetória do planejamento governamental brasileiro e a dinâmica do centro de governo. Na próxima seção, serão discutidos os principais achados do *survey*.

31 Além destas, há outras carreiras federais especializadas e diretamente envolvidas na função de planejamento que deverão ser alvo prioritário da pesquisa empírica sobre a percepção do planejamento estratégico governamental: Analista de Finanças e Controle, Técnico de Planejamento e Pesquisa, Analista Técnico de Políticas Sociais; Analista de Infraestrutura e Analista de Tecnologia da Informação, entre outras.



11. AS HABILIDADES E COMPETÊNCIAS EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O *survey* foi concentrado em um público muito específico da administração pública federal, em duas carreiras diretamente vinculadas à função de planejamento, inclusive no assessoramento para formulação de estratégias da alta direção (EPPGG e APO). A intenção era checar exatamente a percepção, as capacidades e a opinião dos setores que teoricamente estão mais aptos para exercer essas atividades na administração pública federal. No grupo de respondentes, 82,5% são servidores efetivos e, destes, 37% são Analistas de Planejamento e Orçamento e 25% são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

O perfil qualitativo é confirmado pelas características dos entrevistados, pois 75% já participaram de atividades de planejamento em suas respectivas instituições e, entre as dez habilidades questionadas (Tabela 13.A), em pelo menos seis delas houve uma indicação superior a 0,7 (facilidade na aplicação): coordenar, moderar, análises, cenários, marco lógico e desenho de árvore de problema.

Quanto às causas prováveis da inefetividade (ou efetividade) do planejamento, elas estão organizadas no Bloco C do questionário. O *survey* propunha 14 diferentes razões negativas e duas positivas sobre o planejamento (Tabela 14.A, ver Anexo) e perguntava ao entrevistado sobre seu grau de aderência em uma escala de 1 a 10 (de “discordo” a “concordo” totalmente). As diferentes argumentações foram agrupadas em quatro componentes distintos. Um primeiro reunindo questões institucionais e metodológicas, um segundo, as questões de formação e capacitação, um terceiro aglutinando argumentos relacionados à gestão e liderança e um quarto componente relacionado a recursos e prestação de serviços.

A análise fatorial demonstrou que o argumento de maior aderência no grupo de entrevistados, para o primeiro componente, se relaciona à **burocratização do principal instrumento de planejamento federal, o PPA**, que dialogaria pouco com a realidade de implementação das diversas políticas públicas no cotidiano das instituições. No segundo componente, o argumento com maior concordância está relacionado a **falta de capacitação e domínios de conceitos e metodologias**, seguido de perto pela dificuldade de comunicação e acesso aos significados dos planos, pelos gestores e pela sociedade. O terceiro componente reúne argumentos positivos (justificadores) sobre a função planejamento, ambos obtiveram grande aderência dos entrevistados: **o planejamento (*lato sensu*) racionaliza gastos e procedimentos e facilita a coordenação de governo**. Por último, os dois argumentos do quarto componente obtiveram alto nível de aderência dos entrevistados: a efetividade do plano é afetada negativamente pela gestão do gasto público sujeita aos contingenciamentos não previsíveis e a grande dificuldade para assegurar a transversalidade na dimensão territorial dos programas, em especial aqueles de infraestrutura.

De um modo geral, há significativa coerência entre o conteúdo das respostas sobre as lacunas e fragilidades do processo de planejamento federal (Bloco B do *survey*) e as respostas sobre as possíveis estratégias de recuperação e/ou construção da efetividade do planejamento federal (Bloco C do *survey*).

No último bloco, os entrevistados foram submetidos a um conjunto de argumentos sugerindo alternativas para recuperar ou melhorar a capacidade estatal na função de planejamento estratégico. Entre as 20 proposições, foram combinadas intencionalmente argumentações de natureza marcadamente heterogênea, tanto do ponto de vista metodológico, quanto epistemológico, com o propósito de estimular um posicionamento mais claro do entrevistado. Como se pode ver na Tabela 16 (Anexo), as cinco posições mais bem ranqueadas, na ordem, foram: “Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal (no *rank* 1, com 30,43%); “Formação teórica e prática permanente em planejamento governamental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal (no *rank* 2, com 18,68%); “Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual” (no *rank* 3, com 13,3%); “Aumentar o grau de participação da sociedade civil na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério” (no *rank* 4, com 13,64%); e “Incorporar fortemente o desenvolvimento regional no desenho do plano plurianual, sua implementação, monitoramento e avaliação” (no *rank* 5, com 10,47%).

Resumidamente, o grupo de entrevistado concentrou seus argumentos em cinco ideias-chave: (1) responsabilização, resultados e avaliação; (2) formação teórica e prática; (3) metodologia; (4) participação da sociedade; e (5) desenvolvimento regional. Cabe lembrar que, no *rank* 2, os argumentos de melhoria da articulação interfederativa e de aumento da integração horizontal intersetorial e transversal entre os ministérios foram igualmente bem posicionados.

Os resultados dessa pesquisa corroboram e complementam estudos anteriores realizados especificamente sobre a opinião de servidores sobre o planejamento plurianual nas oficinas programáticas do PPA 2016/2019 (SANTOS; DE PAULA, 2017). Em especial nesse aspecto:

...os servidores veem no núcleo gestor o agente que pode fazer transformações mais profundas para aperfeiçoar o PPA, relativamente aos demais agentes constituídos. Este fato, se de um lado confirma o pressuposto de baixo enraizamento do planejamento no plano institucional, por outro lado, mostra que a dependência do processo em relação aos agentes políticos é um espaço de legitimação da recepção de planos de governo bem estruturados. (SANTOS; DE PAULA, 2017, p. 43)

Reforçando as conclusões daquele trabalho, parece haver, sem dúvida, uma percepção clara da importância do planejamento plurianual e seu aspecto formal legal (PPA-LOA-LDO). Por outro lado, há também uma clara afirmação de inutilidade crescente dessas instituições (regras) como ferramentas práticas e operacionais na formulação e gestão de políticas públicas setoriais e regionais.

Os resultados da pesquisa de campo, ainda que contextualizados, sugerem pistas e argumentos para construção de uma narrativa diferenciada no campo da formação e capacitação dos servidores. Na próxima seção, serão relacionados um conjunto de temas que podem ajudar a construir esses novos conteúdos.



12. A FORMAÇÃO DE QUADROS PÚBLICOS EM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

“É preciso fazer uma revolução organizacional, nada menos que uma revolução. Não basta melhorar o aparato público, há que reconstruí-lo. Ainda não formamos o profissional capaz de enfrentar esse desafio, nem o político que o apoie e valorize”.

Carlos Matus,
O Líder sem Estado Maior, 2000, p. 84.

Uma das conclusões mais importantes dessa pesquisa – ratificadas pela análise das entrevistas qualitativas e pelo *survey* realizado – é a necessidade de quadros técnicos com formação diferenciada na gestão pública federal, capazes de conduzir o processo de planejamento estratégico em toda a sua complexidade, o que envolve grande perícia pessoal, um domínio muito grande de disciplinas teóricas avançadas e não triviais, práticas pessoais e habilidades avançadas no relacionamento interpessoal.

A história da administração pública federal é tortuosa e não linear quando se trata da formação e recrutamento de planejadores. O domínio da economia e por efeito das escolas de economia, nacionais e estrangeiras, no fornecimento de quadros técnicos da alta direção foi a marca na fase desenvolvimentista que vai dos anos 1930 até o final do primeiro ciclo do planejamento, a crise dos anos 1980 e a posterior redemocratização. O Ipea também se destaca como núcleo de formação de quadros a partir dos anos 1970. O período compreendido entre o final do III PND e a redemocratização do país, entre 1984/1985, e a vigência do Plano Real em 1995 foi caracterizado por imensa instabilidade econômica, os esforços da administração pública se concentraram em planos de curto prazo de natureza macroeconômica. O planejamento de viés keynesiano-desenvolvimentista teve suas estruturas desmontadas na transição dos governos militares. O Ministério do Planejamento chegou, inclusive, a ser extinto no início da década de 1990. Os marcos mais significativos desse período, talvez os únicos, foram a criação da Enap em 1986 e das carreiras de Analistas de Orçamento em 1987 (os atuais APOs) e os Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (os EPPGGs), em 1989, com o programa de formação fazendo parte do processo seletivo.

O legado dos anos 1990 é um mosaico confuso e fragmentado, também nessa área. A reforma administrativa inspirada na nova gestão pública tentou criar padrões privados de gestão, em especial na proliferação das agências de regulação, do controle e fiscalização, mas com pouca ou nenhuma ênfase em pensamento estratégico. O planejamento setorial existe de forma limitada, cada ministério cria soluções *ad hoc*, com estruturas não padronizadas de planejamento e gestão.

Conforme Pagnussat:

Nesse contexto, mais do que reconstruir as instituições, são fundamentais a adequação do desenho institucional e o desenvolvimento das competências técnicas e políticas dos novos planejadores. O novo planejador tem que ter visão estratégica, capacidade de perceber o ambiente, ser negociador, mediador, comunicador, empreendedor, ser um gestor de redes, ter capacidade de persuasão etc. Enfim, o perfil está mais próximo do generalista, técnico-político, com visão estratégica do primeiro curso de EPPGG e de APO/AFC – primeiro e segundo curso de políticas públicas e gestão governamental, realizado pela Enap nos anos de 1988 a 1991. (PAGNUSSAT, 2015, p. 2013)

A carreira federal por excelência é focada nas funções de planejamento estratégico governamental e a de Analistas de Planejamento e Orçamento. Atualmente o curso de formação da carreira é estruturado em quatro eixos: Estado, sociedade e democracia; economia e desenvolvimento; administração pública; planejamento e gestão orçamentária.

O Eixo 1 – Estado, sociedade e democracia foi estruturado em três disciplinas que permitem refletir sobre as transformações do Estado contemporâneo e as mudanças nas relações entre este e a sociedade; o sistema político brasileiro; e o fortalecimento da democracia e da cidadania no Brasil.

O Eixo 2 – economia e desenvolvimento foi estruturado em quatro disciplinas que permitem compreender o desenvolvimento brasileiro, a política macroeconômica, situar a economia mundial e refletir sobre condicionantes econômicos na formulação e implementação das políticas públicas.

O Eixo 3 – administração pública foi estruturado em quatro disciplinas que permitem uma compreensão crítica da administração pública contemporânea e seus modelos de gestão, conhecer a organização e o funcionamento do setor público brasileiro e os instrumentos básicos de gestão, necessários para a atuação nas áreas de planejamento e orçamento.

O Eixo 4 – planejamento e gestão orçamentária e financeira aborda os conteúdos diretamente relacionados ao exercício profissional dos analistas de Planejamento e Orçamento, proporcionando uma visão integrada do planejamento, orçamento e gestão das políticas públicas. Este eixo foi estruturado em doze disciplinas, organizadas em dois blocos: o de planejamento e o de orçamento, além de um trabalho final, que leva o aluno a analisar a coerência, a viabilidade e os resultados de um programa à luz dos conhecimentos adquiridos nas disciplinas do eixo. (PAGNUSSAT, 2015, p. 225)

Os eixos são distribuídos em 23 disciplinas e um relatório final de conclusão com carga horária total de 540 horas. Entre os problemas identificados nessa estrutura, estão a elevada fragmentação e a superficialidade na abordagem dos temas. As competências

para a atuação no planejamento estratégico seriam adquiridas depois da formação, no processo de educação continuada.

Segundo Pagnussat (2015, p. 226), os analistas não teriam “capacidade mínima de atender às necessidades setoriais de quadros técnicos de alto nível para atuar no planejamento estratégico”, embora estejam, pelo seu posicionamento na estrutura administrativa, no lugar em que o processo de planejamento estratégico necessariamente deva ser coordenado. O tempo de formação da carreira focada no planejamento governamental é muito exíguo e notoriamente insuficiente para o domínio da complexidade das matérias que a função exige. Nas palavras de Cardoso:

O curso é ministrado em tempo exíguo para habilitar os recém-ingressos nas lides do planejamento estratégico público, muitos deles sem nenhuma experiência em processos de governo, saídos da universidade com titulações diversas, mas que ao serem aprovados nos concursos vão conseguir o seu primeiro emprego. É bastante amplo o conjunto de disciplinas e atividades práticas a compor um curso de formação de planejadores que os torne aptos a praticar o planejamento estratégico público demandado pelo complexo processo de governar sociedades democráticas e dinâmicas. (CARDOSO, 2014, p. 17)

Segundo o autor, para que se tenha uma comparação válida, o curso de formação em planejamento governamental realizado pela antiga Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan/PR, precursora do Ministério do Planejamento), possuía 1,6 mil horas-aula, contra as atuais 450 a 550 horas-aula da carreira de planejamento federal.

A necessidade de reorganização do processo de capacitação também é compartilhada por ex-gestores do sistema de planejamento federal e pesquisadores da área, como ratifica um dos entrevistados para essa pesquisa:

O fato é que poderia ter havido ou haver, em simultâneo, um processo de melhor capacitação dessas carreiras, em torno da função Planejamento, de um modo geral, e em particular, levando em conta, as capacidades do PPA como instrumento principal. Mas nem tão pouco isso é feito, de modo que, por exemplo, os APOs, é que são uma carteira central nesse sistema, que estão distribuídos pelas SPOAs, pelas Secretarias de Planejamento, especialmente, dos órgãos; é crucial para traduzir diretrizes gerais e em procedimentos mais uniformes, compreensões mais gerais de Planejamento e etc. Então, por isso é feito. Existe um, que eu saiba, um trabalho de capacitação permanente dessa carreira, junto aos setoriais, por exemplo? Então, cada um, no fundo, toma a iniciativa de capacitação individual que lhe acha mais razoável. (Entrevista ao autor em 24/04/2019).

Considerando os achados da pesquisa, a experiência documentada na formação das carreiras analisadas e a própria experiência do autor nessa área, as próximas páginas serão dedicadas a sistematização de uma proposta básica de novos conteúdos ou

reorganização de conteúdos já conhecidos. A seguir, propõe-se um conjunto fundamental e imprescindível de disciplinas para formação em planejamento estratégico numa perspectiva complexa, plural e sistêmica. A relação de disciplinas não exclui, nem rivaliza com as grades curriculares atualmente adotadas convencionalmente, em especial aquelas relacionadas à formação clássica das carreiras de planejamento, como o estudo de políticas públicas e temas correlatos. A proposta pretende apenas enriquecer o debate sobre os elementos fundamentais da formação, com foco na reorganização da grade curricular.

(1) Disciplina de planejamento estratégico público.

Essa é a disciplina nucleadora de todo o processo formativo. Nessa disciplina o fundamental é estudar todas as metodologias disponíveis, inclusive o *Balanced Scorecard*, porém o objetivo é distinguir planejamento corporativo-empresarial de planejamento público-governamental, planejamento econômico de planejamento político e planejamento estratégico de planejamento institucional e operacional. Nessa disciplina o fundamental é trabalhar conceitualmente e em termos práticos a relação entre o processo de planejamento e as categorias de governabilidade, capacidade de governo e projeto de governo. Considerando as características conceituais da abordagem do Planejamento Estratégico Situacional, sistematizadas por Carlos Matus, sugere-se que ele seja usado como plataforma básica para estruturar o curso, porém, necessariamente a abordagem metodológica deverá ser pluralista, em especial no uso no aprendizado de ferramentas e instrumentos de aplicação. Não há modelo ou método único de PEG, mas adaptações que produzem ou não resultados esperados.

Objetivos:

- Compreender a complexidade dos processos de governo, do núcleo da alta direção e do planejamento estratégico.
- Compreender e atuar efetivamente em diferentes níveis de governo e direção na ampliação da capacidade de governar, implementando níveis crescentes de governabilidade.
- Identificar, processar e enfrentar problemas de alto valor para as organizações públicas federais, caracterizados pela complexidade, incerteza e elevada presença de conflitos.
- Estabelecer critérios para avaliar a qualidade e pertinência dos diferentes enfoques de planejamento estratégico, com capacidade para combinação e adaptação criativa de metodologias, instrumentos e técnicas de aplicação em cada caso concreto.

Tópicos do curso:³²

- Situação atual do governo e do planejamento público.
- Como atuar no dia-a-dia das organizações políticas, públicas e sociais.
- O domínio da improvisação versus ação planejada.
- Confusão sobre o planejamento: quais são os tipos de planejamento conhecidos?
- Surgimento e desenvolvimento do planejamento em situações de alta complexidade: principais fontes teóricas do planejamento estratégico situacional.
- Os novos paradigmas das teorias da complexidade, teoria do caos e teoria de sistemas e seu impacto na teoria e no exercício de governo e de planejamento.
- Planejar em sistemas complexos: quatro modelos para interpretar a realidade.
- A teoria da ação e a teoria do planejamento.
- Os postulados teóricos do planejamento estratégico situacional.
- As quatro perguntas básicas do planejamento:
 1. Como explicar a realidade?
 2. Como desenhar um plano em um meio de alta incerteza?
 3. Como construir a viabilidade política do plano?
 4. Como agir no dia a dia? O domínio da improvisação versus ação planejada.
- Explicação estratégico-situacional: princípios básicos.
- A cegueira situacional e a teoria das restrições.
- Os problemas como o centro do planejamento da ação.
- Tipos de problemas: estruturados e quase-estruturados, intermediários e terminais, atuais e potenciais, problemas específicos, megaproblemas e macroproblemas.
- Seleção de problemas: visão do macroproblema e protocolo para a seleção de problemas.
- Os problemas como um jogo: as características do jogo social.
- A explicação de problemas quase estruturados: o Fluxograma Situacional.
- Programa de Formação da Alta Direção.
- Desenhar o plano em contexto de alta incerteza.
- Conceitos e técnicas para lidar com a incerteza.
- O programa direcional com cenários e planos de contingência.
- Construção de operações: recursos, produtos e resultados.
- Identificação e construção de cenários.
- O planejamento por cenários e a avaliação da gestão institucional.

³² Os tópicos estão baseados e adaptados do curso original de Carlos Matus, conforme a referência de "Teoria e práticas de governo: guia geral de exercícios e guia geral do monitor". Brasília, DF: Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico e Social, 1997.

- Identificação de surpresas e o desenho de planos de contingência.
- Análise de confiabilidade do plano.
- Ação e organização: a força da improvisação.
- O que é organização? Como entender as diferenças entre os tipos de organização privada, política, pública ou social?
- A importância das teorias da complexidade e do indeterminismo para interpretar as organizações.
- A crise das teorias clássicas da organização e do controle.
- O jogo macro-organizativo: as regras do jogo macro organizativo.
- A organização como uma rede de produção e de conversações.
- O triângulo de ferro de uma organização.
- Deficiências típicas de organizações governamentais latino-americanas: centralização, baixa responsabilidade e predomínio da improvisação e da desorganização.
- Princípios macro-organizativos básicos.
- Direção estratégica e planejamento.
- Conceitos do Monitoramento e Avaliação do plano por Resultados.

Disciplina de Análise Estratégica e Estudo de Atores

Reúne o estudo das teorias sobre estratégia de ação dos atores, tanto de origem na área militar, quanto na área política. A disciplina deve capacitar o aluno a manejar ferramentas conceituais para identificar informações, sistematizá-las e usar ferramentas cognitivas (mapas mentais, softwares específicos etc.) para identificar a correlação de forças, cenários e tendências que permitam fazer projeções sobre a evolução de interesses, motivações e movimentos das instituições envolvidas no campo de interesses ao qual pertence a instituição que processa o planejamento estratégico. A distinção fundamental que a disciplina deve fazer é entre o conflito cognitivo e o conflito de interesses. O objetivo é demonstrar como se constrói a viabilidade política para o planejamento.

Tópicos do curso:

- Estratégia, atores e o jogo social na administração pública.
- A pirâmide da estratégia.
- O que é um ator? Ator como jogador no planejamento estratégico.
- Identificação e mapeamento de atores relevantes.
- Heurística do julgamento, racionalidade humana e processo decisório.
- Aspectos conceituais sobre a análise estratégica como ferramenta para o planejamento em contextos de baixa governabilidade e poder compartilhado (cenários conflitivos).
- O que é estratégia? Tática e estratégia.

- Análise de viabilidade política do plano.
- Conceitos de interesse, valor, motivação, força e pressão: modelo de um jogo de pressões.
- Sobre o uso e características do poder.
- Possibilidade de aliança entre atores.
- Construção de viabilidade política do plano.
- As quatro dimensões de toda estratégia: os atores sociais, as operações, os meios estratégicos e o jogo situacional.
- Conceito de força e poder no jogo social: controle de recursos do ator.
- Mapeando o Vetor Peso da força dos atores: valores, motivações, intenções, interesses, história e capacidades.
- O conceito de pressão no jogo social: interesse e valor nas operações do plano.
- A relação entre poder, força, peso e pressão dos atores: a dinâmica da correlação de forças na conjuntura política.
- Estilos de ação política dos atores.

(2) Disciplina de Análise de Problemas.

A base de todo o processo de planejamento estratégico governamental é a análise de problemas. Essa disciplina deve abordar a base teórica necessária assentada nas principais correntes da epistemologia, em especial aquelas que manejam conceitos de racionalidade limitada (*bounded rationality*). A disciplina deve combinar o uso e manejo de técnicas para aprendizado da análise de problemas quase estruturados, ou problemas de natureza complexa, *fuzzy problems*, com técnicas mais tradicionais de diagnóstico de situação-problema e diagnóstico de problema público, típico de políticas públicas. É de fundamental importância que a disciplina processe problemas práticos e reais existentes em âmbitos diversos da administração pública federal. O conhecimento requerido para a análise de problemas demanda uma variedade de saberes, sobretudo a capacidade para aprender outras disciplinas e manejar os conflitos cognitivos que são inevitáveis quando entram em contato diferentes paradigmas, referenciais culturais e pontos de vista ideológicos.

Tópicos do curso:

- Diferença entre o diagnóstico convencional e a análise de problemas.
- O que é um problema complexo? Tipologias de problemas.
- Problemas quase-estruturados: como selecionar problemas.
- A relação entre problemas, missão, visão e diretrizes estratégicas.
- Erros comuns na seleção de problemas: causas, sintomas e consequências.
- Como descrever um problema complexo.

- Como identificar as causas de um problema complexo: tipos de causas, dentro e fora da governabilidade do ator.
- Como construir uma Árvore do Problema.
- Erros comuns na identificação das causas de um problema.
- Como identificar uma causa crítica (Nó Crítico) e identificar seus descritores.
- Como desenhar um Fluxograma Situacional.
- Ferramentas computacionais disponíveis para explicar problemas.
- Árvore do Problema e Árvore de Objetivos (situação-objetivo).

(3) Disciplina sobre funcionamento do Núcleo de Governo e Alta Direção.

O planejamento estratégico depende do funcionamento macro institucional e micro institucional do centro do governo, do núcleo de coordenação estratégico do Presidente da República. A disciplina deve sistematizar as principais abordagens teóricas organizacionais, organizações matriciais e projetuais, relação entre os sistemas de planejamento estratégico e a agenda de prioridades do Presidente da República, sistemas de decisão, sistemas de gerenciamento do tempo e agenda, teorias sobre a gestão das conversações e sistemas de comunicação e informação. A disciplina deve abordar igualmente casos reais de funcionamento de núcleos de governo realmente existentes, com especial atenção para a experiência dos países da OCDE e seus modelos de governança.³³

Objetivos:

- Compreender uso e aplicação de ferramentas teóricas e metodológicas para elevar a capacidade de direção dos níveis estratégicos das organizações governamentais federais.
- Entender como funcionam os sistemas de decisão de uma organização e seu papel no processo de condução e orientação estratégica.
- Apoiar a modernização das práticas de trabalho dos gabinetes de direção, da capacidade de coordenação do núcleo de governo, por meio do redesenho e da implantação de sistemas de suporte à tomada de decisões de caráter estratégico.

Tópicos prioritários:³⁴

- Liderar organizações em tempos de incerteza.
- O jogo macro-organizativo.

³³ Os diversos modelos de governança pública da OCDE estão disponíveis no sítio <http://www.oecd.org/governance/>

³⁴ A partir de adaptação feita conforme as propostas contidas em "O Líder sem Estado Maior", de Carlos Matus, FUNDAP, 2000.

- Disciplinas horizontais e verticais para explicar e atuar na realidade política e social.
- Interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. O papel das universidades na formação das novas lideranças políticas brasileiras.
- As instituições, as universidades e os partidos políticos, um triângulo estratégico para o fortalecimento da democracia no Brasil.
- A técnica, a política e a tecnopolítica: capacidade de governo, projeto e governabilidade (o Triângulo de Governo).
- O líder e suas características: o chefe; o político; o estadista.
- Características comuns da posição de liderança.
- Comportamentos e padrões a serem estudados e alternativos àqueles que prejudicam o desempenho do líder.
- Análise do ambiente onde se dá o processo de liderança e as limitações e potencialidades decorrentes.
- Perguntas-chave sobre o núcleo de governo: o que faz um dirigente no seu dia a dia? Quão efetiva é sua gestão? Qual é a qualidade das práticas de trabalho que suportam as decisões? Quais são as principais deficiências nos gabinetes de direção e quais são suas principais causas?
- Deficiências comuns dos dirigentes: dispersão do foco de atenção; tendência ao mau uso do tempo.
- Agenda típica de um dirigente – dimensões críticas da agenda: dimensão quantitativa; dimensão qualitativa.
- Visão global das deficiências nos sistemas de direção e tomada de decisões.
- Mecanismos de suporte e proteção ao dirigente: as Unidades do Gabinete do dirigente, a Chefia de Gabinete e o Sistema de Agenda.
- Sistema de Planejamento Estratégico: Unidade Central de Planejamento (UCP) e a governança de dados.
- Suporte de qualidade às unidades descentralizadas para o planejamento estratégico.
- Sistema especial de atenção à comunidade: Unidade de Presença Política (UPP).
- O papel da Unidade de Processamento Tecnopolítico (UPT).
- Como opera um sistema de filtros de proteção do tempo do dirigente.
- Como assessorar um dirigente: o suporte frio *versus* suporte emocional.
- Conflito entre eficácia política, técnica e jurídica.
- Tutoria *versus* suporte substantivo no processo de trabalho.
- Conhecimentos básicos e métodos de trabalho.
- Ilhas de excelência ou grandes equipes de trabalho.

(4) Disciplina sobre desenho e implementação da Estratégia.

O desenho e implementação do planejamento estratégico é um processo que exige intenso processo de interação entre diferentes atores, internos e externos à organização. A interação pode assumir características de negociação conflitiva, cooperativa ou mista conforme o conteúdo de cada operação, projeto ou momento de implementação do plano. As habilidades e competências para negociar em ambientes de alta complexidade institucional e política são essenciais para construir consensos possíveis.

Tópicos prioritários:

- O lugar da formulação estratégica no planejamento público.
- Definições de estratégia no setor privado e a transferência conceitual para o setor público.
- A noção de encadeamento estratégico e as relações de poder: tática e estratégia, atores sociais e propósito da instituição.
- O processo de planejamento da estratégia.
- A dissimulação estratégica e as ações de comunicação.
- Os princípios estratégicos: princípios positivos e negativos.
- A pirâmide da estratégia: o planejamento das operações.
- Estudos de caso de estratégias conflitivas e cooperativas.
- A metáfora do jogo com processo de aprendizagem estratégica.
- A simulação da estratégia.

(5) Disciplina de Gerenciamento de Conversações e situações de conflito/negociação e gestão de crises.

A filosofia da linguagem e o estudo dos atos de fala permitem entender o funcionamento dos processos organizacionais, em especial como funcionam os fluxos de autoridade e decisão. Os sistemas de apoio à decisão são testados em situação de crise e emergência. Nesses momentos, criam-se “salas de situação” ou “salas de crise” que devem ser objeto de estudo e aprimoramento. A disciplina deve estudar o sistema de conversações e como elas desencadeiam e constituem as ações concretas nas organizações, conectando conversações, ações e planejamento. Essa disciplina contribui também para fortalecer as habilidades de comunicação do planejador, dentro do time de planejamento e com outros atores da burocracia pública. Essa dimensão é essencial, pois todo o planejamento é um processo comunicativo.

Tópicos prioritários:

- O ato de governar como combinação de ciência, arte e sorte (incerteza).
- Os quatro modelos de governo.
- Governar em um sistema de democracia imperfeita.

- O modelo de decisão sob conflito e incerteza dura.
- Contextos simples e complexos para a tomada de decisões.
- Sistema de conversações e tomada de decisão.
- Programa de Formação da Alta Direção e baixa responsabilidade.
- Focos de Atenção que Impactam na Gestão de Governo.
- Sistemas de suporte à tomada de decisões em crise ou emergência: ferramentas de processamento de problemas e tomada de decisão.
- Processos de negociação conflitiva e cooperativa.
- Introdução ao Protocolo de Processamento de Problemas.
- Características gerais e aplicação do Protocolo de pré-processamento de problemas.
- Estrutura e operação de uma Sala de Situações: planejamento estratégico e o Sistema de Monitoramento e Avaliação; papel em situações de crises e emergências e sua importância no processo de tomada de decisões.
- O que é uma Sala de Situações e Funções da Sala de Situações.
- Práticas de trabalho da Sala de Situações.
- Estruturas da Sala de Situações.
- Modelos de *layout* de uma Sala de Situações.
- Sistemas informatizados de suporte – *hardware* e *software*.
- Sala de Governo e Sala de Crises.
- Agenda Especial do dirigente.

(6) Disciplina de Desenho de Cenários e Análise Prospectiva.

O pensamento estratégico implica necessariamente a capacidade de leitura de sinais fracos, no manejo de conceitos capazes de desenhar cenários prospectivos, favoráveis e desfavoráveis aos objetivos finais do plano. Os estudos de futuro devem ser matéria disciplinar detalhada, casos internacionais estabelecidos devem ser analisados, recursos didáticos como a simulação histórica (cenários retrospectivos) e laboratórios de futuro podem ser utilizados. Essa disciplina deve trabalhar com a construção de visões mais panorâmicas, com a análise em perspectiva, evitando o excessivo foco técnico. A criatividade deve ser incorporada ao conhecimento, como exercício de experimentação e não algo exato e perfeito.

Tópicos prioritários:

- Quais são os tetos de qualidade da gestão institucional?
- Quatro modelos epistemológicos de comportamento da realidade.
- Dinâmica da mudança situacional no processo de governo.
- Arco de conjuntura, arco direcional e arco de grande estratégia.

- Dimensões do planejamento: construindo o futuro no presente.
- O que é Grande Estratégia?
- As metodologias de estudos prospectivos.
- O que é uma Visão na perspectiva de governo de alta responsabilidade?
- Visão - Situação Objetivo - Imagem Objetivo.
- Processo de construção de uma Visão.
- Forças motrizes e tendências.
- Caminhos de aproximação ao futuro.
- Definição e utilidade do conceito de Macroproblema.
- Priorização de problemas e formulação do Macroproblema.
- Definição da Missão Institucional.
- O que é cenário? O que são estudos do futuro?
- Passos para a construção de cenários.
- Cenários como exploração de futuros possíveis.
- Fortalezas e debilidades das ferramentas de construção de cenários.
- Exploração de futuros alternativos.
- Como promover conversações estratégicas no contexto da gestão institucional?
- Aplicação prática das ferramentas de prospectiva em situações-problema da administração pública federal brasileira.

O objetivo do processo de formação/capacitação permanente é criar uma habilidade transversal de alta performance, um perfil diferenciado para servidores que tenham potencial para desenvolver aptidões especiais. O perfil do planejador estratégico ideal é um híbrido entre o quadro técnico-intelectual formado na academia, detentor de títulos acadêmicos e o gestor pragmático e experiente com experiência institucional e política, conforme sugerido por Dror (1996, 1997). Como o terreno do planejamento estratégico é, por excelência, o cálculo político, que depende da interação entre atores, e da aplicação de estratégia em ambientes de forte competição política, as habilidades requeridas do planejador exigem alta capacidade de percepção e iniciativa.

Aqui é necessária uma observação de natureza metodológica, pois a pesquisa é focada no burocrata e as aptidões sugeridas ultrapassam em muito a natureza típica da burocracia pública pois alcançam as capacidades dos que detém capital político que surge do processo de legitimação político-eleitoral, o que não é a fonte de legitimação do burocrata. A solução é evidente: deve-se combinar nos times de planejamento criativamente as duas qualidades e, se possível, nos processos formativos também. É por isso que o perfil generalista, combinando experiência de gestão com titulação acadêmica, é sempre preferível. Observar a viabilidade política da dimensão técnica e a viabilidade técnica da dimensão política é o desafio permanente do perfil ideal do planejador estratégico.

A metodologia de ensino-aprendizagem também deve ser repensada. Considerando a natureza eminentemente aplicada dos conhecimentos relacionados ao planejamento estratégico no ambiente governamental e seu caráter experimental, é de vital importância que o processo de formação e aprendizagem seja conduzido a partir de experiências práticas em situações reais e simulações de casos práticos, vivências e oficinas no ambiente de trabalho dos alunos.

Já há muitas metodologias próximas a essas experiências: as práticas de governo, o campo supervisionado, os estágios supervisionados etc. Uma das metodologias que parece apropriada é a “Aprendizagem Baseada em Problemas” (PBL, em inglês). Algumas características dessa abordagem são funcionais ao conceito de planejamento estratégico adotado nesta pesquisa: 1. Estruturar o processo com base em problemas da vida real; 2. Estimular o aluno a buscar fontes de conhecimento que extrapolam o ambiente de aprendizagem convencional; 3. Geração de inteligência coletiva em grupos de trabalho permanentes e cooperativos. Os resultados do PBL já são muitos superiores aos da tradicional aula expositiva (ARAÚJO *et al.*, 2010). Nessa perspectiva, a formação em planejamento estratégico deve observar as diretrizes:

- 1) **Formação prático-teórica:** do ponto de vista cognitivo, o planejamento estratégico se assemelha mais a um *framework* do que a uma disciplina específica, já que ele procura sistematizar um conjunto muito grande de abordagens teóricas e conceituais com um sentido de aplicação prática como capacidade de governo, conforme o conceito adotado nos marcos teóricos dessa pesquisa. Sendo assim, é de fundamental importância que o procedimento didático-pedagógico do processo formativo seja todo ele orientado para o universo prático e experimental dos alunos, ou seja, a solução de problemas complexos do seu contexto de gestores públicos. Há inúmeros instrumentos didáticos que podem ser utilizados, por exemplo, os estudos de caso;³⁵
- 2) **Processos cooperativos de aprendizagem.** A possibilidade de desenvolvimento de inteligência coletiva deve permear toda a estrutura de formação, desde a definição das grades curriculares até a escolha dos instrumentos pedagógicos. A aprendizagem de temas tão complexos demanda pluralidade de referências e trabalho em rede, em grupos, com exercício permanente da negociação de pontos-de-vista não só para internalização das etapas metodológicas de aplicação do planejamento, mas, sobretudo, para “aprender a aprender”, isto é, desenvolver protocolos de aplicação concreta das ferramentas em cada circunstância e instituição. O esforço individual de aprendizagem deve se completar em ambiente cooperativo, em grupos que interagem entre si. Formas cooperativas facilitam também o estudo de técnicas de moderação e tutoria, fundamentais para simulação de oficinas de planejamento com problemas reais;

35 “A riqueza da vida organizacional pública não está em suas bases de dados, mas sim nas pessoas, suas histórias e na forma como elas enfrentaram problemas, como maior ou menor êxito. O mesmo se aplica à riqueza do estudo das políticas públicas e da gestão. Nada acontece no vazio. O governo oferece um contexto repleto de complexidades, dramas e ambiguidades. Captar essa combinação de elementos é a vantagem dos estudos de caso, seja para o conhecimento da prática, seja para o estudo.” (GRAHAM, 2010, p. 16)

- 3) **Aprendizado centrado no aluno.** O processo de capacitação deve “empoderar” o aluno, isto é, proporcionar as condições para que a autonomia e liberdade do servidor em formação possam “ensiná-lo” a internalizar métodos de autoformação, de aprendizagem permanente e sistemática, durante toda sua carreira ativa. Dois fatores justificam essa centralidade. O primeiro é a rápida desatualização dos conteúdos, em especial das técnicas de elaboração de programas, gestão de projetos, cenários etc. A responsabilização pela aprendizagem deve se iniciar no processo seletivo. Nas carreiras, ele é parte do processo seletivo; porém, a formação continuada deve não só ser obrigatória, mas implicar responsabilidades contratadas com o servidor.

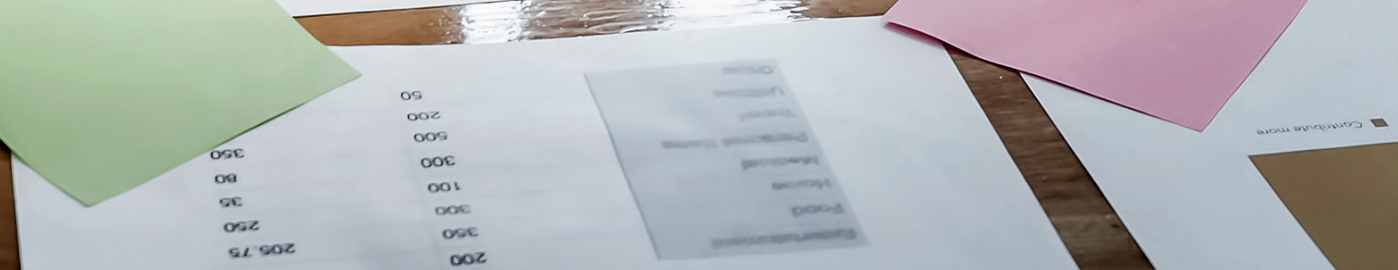
O perfil dos professores deve ser compatível com a natureza do processo pedagógico e o conteúdo do que será trabalhado no ambiente de ensino-aprendizagem. O docente adequado para um processo de aprendizagem e formação nessa área não pode se limitar apenas ao domínio cognitivo e conceitual dos assuntos envolvidos na súmula da disciplina. É fundamental que o docente aja como facilitador e moderador de situações críticas de aprendizagem, combinando com os tópicos teóricos sua própria experiência pessoal nos temas tratados. São habilidades requeridas para o facilitador de processos de aprendizagem em planejamento estratégico:

- 1) Interagir com os formandos em um nível metacognitivo, como facilitador, usando questionamentos (perguntas orientadoras) em todas as fases de desenvolvimento. Isso demanda, além de saber gerenciar grupos, manter o equilíbrio entre a ativação de conhecimentos prévios sobre os temas e os objetivos da disciplina. O papel é menos de um “professor” tradicional e mais de um facilitador, orientador, tutor, mentor e coaprendiz;
- 2) Interagir organicamente com outros docentes. O padrão de interdependência entre os conteúdos e as estratégias pedagógicas em um processo formativo em planejamento é tão elevado que exige integração sistemática entre o corpo docente, sob pena de criar fortes lacunas ou sobreposições nos objetivos formativos. A integração não deve ocorrer somente no plano da definição de conteúdos e instrumentos didáticos, mas na escolha dos instrumentos de avaliação e *feedback* também.
- 3) Mudança postural e comportamental em sala de aula. O facilitador da formação em planejamento deve ter capacidade para (a) lidar com a ideia de inexistência da “resposta certa”, não há um modelo verdadeiro a ser aplicado; (b) a aprendizagem é não competitiva e a autonomia do aluno implica negociação permanente na estratégia de aprendizagem, combinando liberdade e responsabilidade; e (c) disposição para aprendizado constante e, eventualmente, replanejamento e flexibilidade na estratégia de formação e mesmo nos conteúdos previstos, dadas as circunstâncias de cada grupo de servidores. Ou seja, o cumprimento do programa (conteúdo) deixa de ser um valor absoluto e passa a depender diretamente da natureza e ritmo da estratégia de aprendizagem negociada.



Loan Comparison

Loan	Interest Rate	Monthly Payment	Term	Total Paid
1	4.75%	1182.50	36	42570.00
2	5.25%	1182.50	36	42570.00
3	5.75%	1182.50	36	42570.00
4	6.25%	1182.50	36	42570.00
5	6.75%	1182.50	36	42570.00



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A prática de planejamento estratégico governamental, suas funções e características, suas demandas e complexidade, na solução dos grandes problemas nacionais e na relação entre Estado e sociedade, não depende somente de um ato de vontade do dirigente ou das elites políticas do país. A ação planejada, seja vista como imperativo constitucional, seja como função pública ou competência transversal do servidor, resulta também de um processo histórico, condicionado por estruturas mais ou menos rígidas que incentivam mudanças incrementais e progressivas. Nesse sentido, o exercício reflexivo e abstrato sobre o tema, ele mesmo, é condicionado pelo espírito de sua época, pelas expectativas e dilemas vividos pela sociedade. O Brasil vive desde a redemocratização dos anos 1980 um complexo e incerto período de transição em que estamos aprisionados por estruturas institucionais do passado, em meio à revolução tecnológica de maior velocidade e capacidade de transformação já vista pela humanidade: **a transformação digital**. É nesse contexto que o planejamento público pode e deve ser reinventado, repaginado, para servir como ferramenta e instrumento dessa longa e temerária travessia.

Um debate nacional sério e profundo sobre as possibilidades de retomada do planejamento como roteiro democrático, flexível, colaborativo e baseado em parceria público-privado para estabelecer a solução dos problemas nacionais seria o propósito de mérito a perseguir. A seguir, sistematizamos em três grandes eixos/vetores as recomendações dessa pesquisa para o redesenho do processo de planejamento estratégico federal: (1) redesenho organizacional, (2) gestão de carreiras e (3) diretrizes metodológicas.

(1) Redesenho organizacional e institucional

- 1) **Vinculação do processo central de planejamento estratégico à Presidência da República.** As funções previstas pela Lei nº 10.180/2001 podem ser alocadas na Presidência da República, permitindo: (a) a sinergia institucional entre as equipes de planejamento de longo prazo agrupadas na Secretaria de Assuntos Estratégicos e as equipes de elaboração do planejamento plurianual; (b) a integração entre o planejamento plurianual (ou de uma estratégia nacional de longo prazo) e o gerenciamento das prioridades presidenciais, tarefa essa a cargo normalmente de equipes tecnopolíticas alocadas na Casa Civil ou diretamente na assessoria do Presidente da República; (c) a existência de uma área exclusiva para avaliação e monitoramento, ligada diretamente ao Presidente da República; e, finalmente, (d) o setor de elaboração e gestão orçamentária (papel exercido pela antiga Secretaria do Orçamento Federal).
- 2) **Ecosistema institucional** de apoio ao órgão central de planejamento na Presidência da República. Considerando a complexidade da função planejamento e o uso intenso de recursos de conhecimento, é imprescindível que as instituições geradoras de conhecimento e capacitação estejam vinculadas às demandas e

necessidades da elaboração e implementação do plano de médio e longo prazo. Nessa caracterização, enquadram-se, por exemplo, o Ipea, o IBGE e a Enap. Estruturas que fazem a interlocução político-institucional com as demais unidades federativas e com entidades da sociedade civil devem ter interface direta com as equipes de elaboração e coordenação do planejamento estratégico.

- 3) **Governança dos sistemas de avaliação** e monitoramento. Recuperar as unidades de monitoramento e avaliação, as comissões de monitoramento e avaliação e o sistema de monitoramento e avaliação como suporte à tomada de decisão, sobretudo em projetos de grande vulto e à ação de coordenação interministerial. Assim como os demais quesitos dessa dimensão, a função de monitoramento se relaciona à de coordenação, o que implica na reorganização do centro de governo com sistemas efetivos de governança e gestão de prioridades.

(2) Gestão de carreiras e um novo perfil do servidor

- 1) **A carreira de planejamento** e a de especialistas em gestão são as mais adaptadas para as funções de planejamento estratégico. Elas deveriam dar suporte direto aos ministros e secretários-executivos em estruturas de assessoria em planejamento estratégico ligadas diretamente ao órgão central de planejamento. Essas estruturas não podem ser confundidas com as atuais SPOA. Trata-se de unidades tecnopolíticas de alta capacitação, com domínio de competências estratégicas, ligadas diretamente ao Ministro, dentro da assessoria do gabinete. Sua função é a de processar problemas e oferecer soluções estratégicas de gestão de tempo e gestão de crises e emergências.
- 2) Esses gestores, servidores do quadro permanente do Estado, teriam um **perfil tecnopolítico** e, além da elaboração e gestão do plano estratégico no âmbito de suas competências setoriais, devem desempenhar outras funções de apoio tais como: elaboração e monitoramento de cenários prospectivos para apoiar a decisão ministerial; produzir conhecimento especializado para monitoramento e avaliação de impacto de programas e projetos prioritários do planejamento plurianual; gestão do conhecimento dos assuntos relacionados à coordenação do plano e sua implementação; participação em colegiados e câmaras técnicas de gestão do plano e consolidação de políticas, em especial aquelas de natureza transversal e intersetorial, entre outros.
- 3) Considerando o escopo da função planejamento, caberia a criação de um **programa específico de formação na Escola de Governo**, específica para essa finalidade, ou a adaptação de estruturas existentes (como a Enap) para essa finalidade. Alguns países já possuem centros de altos estudos em nível estratégico que se assemelham a essa finalidade. Essa estrutura de capacitação poderia formar inclusive quadros partidários, a partir de critérios de seleção impessoais e baseados no mérito, dada a fragilidade da cultura de planejamento no sistema partidário, uma das causas do baixo prestígio político dessa função.

(3) Pluralismo metodológico: novas formas para novos conteúdos

- 1) Assegurar a **centralidade da formulação estratégica do plano junto ao núcleo de governo**. A presente pesquisa ratificou como uma condição necessária para a efetividade do planejamento governamental, talvez a mais importante, a aderência do processo de planejamento à agenda política estratégica da presidência da república. Não é por outra razão que o órgão central de planejamento deva se localizar na própria presidência. Nos diversos ciclos do PPA a operacionalização dessa tarefa esteve ligada à elaboração da visão de futuro, de eixos ou dimensões estratégicas. Aqui há dois alertas importantes. O primeiro é a necessidade em conectar a visão estratégica ao desenho de cenários prospectivos de longo prazo, garantindo assim maior coerência de longo prazo entre os planos plurianuais. Um segundo alerta é garantir a conexão entre as diretrizes estratégicas presidenciais e a formulação de programas setoriais nos ministérios. Os atributos do programa, em especial seus objetivos, metas e indicadores devem assegurar o desdobramento das diretrizes. As diretrizes estratégicas, por sua natureza, são poucas e desafiadoras.
- 2) **Planejamento e orçamento**. A vinculação entre o plano e o orçamento é essencial para a instrumentação operacional do planejamento. Entretanto, é necessário repensar o nível de agregação das unidades mínimas de execução orçamentária, tornando-as compatíveis com objetivos e metas do plano, de modo a facilitar o processo de análise e monitoramento. Para efeitos analíticos da estratégia de planejamento cabe também diferenciar a natureza das despesas conforme seu lugar na estratégia geral. Aquelas relacionadas ao investimento devem ser focalizadas sob a perspectiva da eficácia e efetividade numa dimensão plurianual. Outro ponto é a recuperação da perspectiva plurianual do orçamento (PPA rolante), discriminando orçamentariamente os três anos seguintes para a elaboração do PLOA. Esse dispositivo é importante para acompanhar e projetar a continuidade dos projetos plurianuais e foi suprimido nas mudanças promovidas pelo PPA 2012/15.
- 3) **Dimensão regional do planejamento**. Apesar de prevista nos marcos regulatórios, a dimensão regional sucumbe frequentemente à lógica setorial que está ancorada nos centros de poder corporativo e político baseados na fragmentação dos ministérios. Essa diretriz propõe equilibrar o setorial e o regional, incluindo a gestão territorial do plano nos mesmos parâmetros: estados, municípios, regiões, regiões metropolitanas etc. Utilizando novos formatos institucionais (como os consórcios Interfederativos) e interagindo com as distorções do atual pacto federativo. A dimensão territorial é especialmente válida nas políticas de infraestrutura e de desenvolvimento produtivo e ambiental. O planejamento do desenvolvimento regional e seus instrumentos (agências, fundos de incentivo e bancos de fomento, por exemplo) devem estar integrados ao planejamento plurianual.

- 4) **Planejamento e pactuação entre atores institucionais.** O processo de planejamento é, no seu cerne, um processo de negociação e pactuação sobre o que fazer no presente em relação ao futuro desejado. Pesquisa recente (OECD, 2013) demonstrou que 78% dos países da OCDE adotam o planejamento estratégico (o Japão tem horizonte de 20 anos, por exemplo). Nos casos de maior maturidade institucional, o plano resulta de amplos consensos sobre objetivos de longo prazo. Pode-se afirmar que quanto maior o nível de pactuação e consenso, maior a probabilidade de longevidade e permanência do planejamento no longo prazo, sobrevivendo aos ciclos eleitorais de curto prazo. A constatação empírica ratifica a importância da metodologia de planejamento incorporar ritos e rotinas operacionais de consultas públicas, conferências, mesas de negociação, audiências, envolvimento dos poderes constitucionais e segmentos sociais representativos. Os métodos inclusivos e participativos são comprovadamente os mais eficazes, porque criam compromisso e lealdade coletiva aos objetivos e metas de longo prazo.



Comparison of Co

UNIT SALES TRENDS

Year	Company A	Company B
2013	\$ 505,135	\$ 302,215
2014	\$ 498,898	\$ 404,878
2015	\$ 606,530	\$ 698,972
2016	\$ 1,071,188	\$ 808,230
2017	\$ 876,248	\$ 505,248

SALES COMPARISON - QUANTITY

Year	Company A	Company B
2013	1000	500
2014	1000	1000
2015	1000	1000
2016	1000	1000
2017	1000	1000

AL CI

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. *Os desafios da gestão pública brasileira para o século 21: da experiência internacional aos eixos estratégicos da reforma*. Brasília: Enap, 2006.

ABRUCIO, F.; PEDROTI, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean*; IDB Monograph. 2014.

ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. *El fortalecimiento del centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. Nota Técnica IDB-591, BID. 2013. Disponível em: <https://publications.iadb.org/en/governing-deliver-reinventing-center-government-latin-america-and-caribbean>, acesso em 26/08/2019.

ANSOFF, H. *Estratégia empresarial*. São Paulo: McGraw-Hill, 1987.

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

ANSOFF, H. I.; MCDONNELL, E. J. *Implantando a administração estratégica*. São Paulo: Atlas, 1993.

ARAÚJO, A. M. P.; FREGONESI, M. S. F. A.; SOARES, M.; SLOMSKI, V. G. Aplicação do método Problem Based Learning (PBL) no Curso de Especialização em Controladoria e Finanças. Congresso Internacional PBL. 2010.

BELCHIOR, M. O desafio da estruturação do Gabinete do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Anais, Madri, 2004.

BLAUG, M. *Metodologia da Economia: ou como os economistas explicam*. Trad. A.L.M.S. Lima. São Paulo: Edusp, 1999.

BLYTH, M. The transformation of the Swedish model: economic ideas, distributional conflict and institutional change. *World Politics*, 54, 2001.

BOLAY, FW. Guia para aplicação: planejamento de projeto orientado por objetivos - método ZOPP. Recife: GTZ; 1993.

BOOZ; COMPANY. *Center of Government: the engine of modern public institutions*. 2010.

BRASIL. *Brasil 2020, cenários exploratórios*. CGEE, Brasília, 1998. Disponível em: http://seer.cgee.org.br/index.php/parcerias_estrategicas/article/viewFile/15/15, acesso em: 23/06/2019.

BRASIL. Presidência da República. Projeto Brasil 3 tempos: 2007, 2015 e 2022. Brasília: Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República (NAE)/Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica (Secom). 2004.

BRASIL . Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Brasil em 2022*. Brasília: SAE, 2010. Disponível em: http://www.brasil2100.com.br/files/1814/5278/6538/PlanoBrasil2022_web.pdf, Acesso em: 06/04/2019.

BRASIL . Tribunal de Contas da União. *Referencial para avaliação da governança do Centro do Governo*. Brasília, 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Técnicas de Auditoria: marco lógico. Brasília: Tribunal de Contas da União – TCU, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo, 2001.

BROSE, M. Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos. 2. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2010.

BROWN, T. *Design thinking*: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. Rio de Janeiro, 2010.

CAMPELLO, T. Desenvolvimento, inclusão social e intersetorialidade: do orçamento participativo ao Brasil Sem Miséria. Memorial Descritivo, Fiocruz, Brasília, 2017.

CANDEAS, A. Há um pensamento estratégico para o Brasil? Em Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir / organizador: José Celso Cardoso Jr. – Brasília: Ipea, 2015.

CAPRA, F. *A teia da vida*. São Paulo: Cultrix, 1996.

CARDOSO JR, J. C.; SANTOS, E. V. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R. R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (orgs). Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: Ipea; Enap, 2018.

CARDOSO, J. C; GARCIA, R. C. Pensamento estratégico e planejamento governamental. In: Revista Política Social e Desenvolvimento, n. 12, 2014.

CARDOSO, J. C. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento, balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. ILPES – CEPAL, 2014.

CAVALCANTE, P; PIRES, R. *Governança pública*: das prescrições formais à construção de uma perspectiva estratégica para a ação governamental. Ipea, Boletim de Análise Político-Institucional, n. 19, Brasília, 2018.

CGEE. Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. *Relatório CGEE 5 anos*. MCT, Brasília, 2006.

CHAVES, M. (2004). *Sistema de apoio ao monitoramento das metas presidenciais*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2 - 5 nov. 2004, Madrid, España, 2004.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L. (2019) *The new national development planning and global development goals: processes and partnerships*. World Development Journal, p. 76-89

COHEN, M.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1-25, 1972.

DE TONI, J. *Alta direção e planejamento estratégico: o funcionamento do gabinete presidencial como teto à capacidade de governar*. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Madri. Anais. 2004.

DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 4, nº 1. Brasília: Assecor, 2014.

DE TONI, J. *O Planejamento Estratégico Governamental: reflexões metodológicas e implicações na gestão pública*. Editora Intersaberes, 2016.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, E.; AZEVEDO, S. (Org.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. Brasília: Editora da UnB, 1997.

DROR, Y. (*La capacidad de gobernar*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1996.

DROR, Y. O administrador público tipo delta para o século 21. *Revista do Serviço Público*, ano 48, número 2, Brasília, ENAP.

DROR, Y. (*A capacidade para governar: informe ao Clube de Roma*. São Paulo: Fundap, 1999.

Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil. Brasília-DF. Cadernos Enap, nº 56, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>, Acesso em: 10/03/2019.

EVANS, A. Civil service and administrative reform. IEG, *Annual Review of Political Science*, 11, p. 303-326, 2008.

EVANS, P. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, 1993.

GAETANI, F. (2014). *O funcionamento do alto governo no Brasil*. CLAD. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2014.

GALVÃO, A.; BRANDÃO, C. (Fundamentos, motivações e limitações da proposta governamental dos “Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento”. In: GONÇALVES, M. (Org.). Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano regional. São Paulo: Editora Unesp/Anpur, 2003, p. 187-224.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. *Revista do Serviço Público*, ENAP, ano 53, número 4, out.-dez., Brasília, 2002.

GARCIA, R. C. (PPA: o que não é e o que pode ser. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, Brasília, art. esp., n. 20, 2012.

GEORGE, A.; STERN, E. (*Presidential Management Styles and Models*. In: GEORGE, A.; GEORGE, J. (Eds.). *Presidential personality and performance*, boulder. CO: Westview Press, 1998.

GIMENE, M. (O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. *RBPO*, Brasília. Volume 9, nº 1, 2019, p. 5 – 24.

GODET, M. (*Scenarios and strategic management*. London: Butterworths Scientific, Ltd., 1987.

HAIR, J. F. *Multivariate data analysis*, v. 5, n. 3, p. 207-219. Upper Saddle River, NJ: Prentice hall, 1998.

HALL, P. *The political power of economic ideas*. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HAMEL, G.; PRAHALAD, C. (*Competing for the future*. Harvard Business Review, 1994.

HELMING, S.; GÖBEL, M. Unidade 4 – *Questões fundamentais do desenvolvimento empresarial*. In: ZOPP, Planejamento de Projetos Orientado por Objetivos: Um guia de orientação para o planejamento de projetos novos e em andamento. 1998. Trad. port.: Monika Möbius. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.

HUNTINGTON, S. A ordem política nas sociedades em mudança. Forense, USP: São Paulo, 1975.

IANNI, O. (*Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.

IDB – INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK . *A management tool for improving project performance*. Evaluation Office (EVO), 2015. Disponível em: <<http://www.iadb.org/cont/evo/EngBook/laevalua.htm>>.

IPEA; ASSECOR . *Brasil 2035: cenários para o desenvolvimento*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento. Brasília: Ipea, Assecor, 2017. 320 p.

JOHNSON; AMP; WICHERN. *Applied multivariate statistical analysis*. 4th Edition, Prentice-Hall, New York, 1998.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *Mapas estratégicos: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KAPLAN, R.; NORTON, D. *The Balanced Scorecard - Measures that drive performance*. Boston: Harvard Business Review, 1992.

KAPLAN, R.; NORTON, D. *A organização orientada para estratégia*. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. 2. ed. London: Longman, 2011.

LAFER, B. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LAROS, J. A. *O uso da análise fatorial: algumas diretrizes para pesquisadores*. In: L. Pasquali (Ed.). *Análise fatorial para pesquisadores* (p. 141-160). Brasília: LabPAM, 2012.

LASSANCE, A. *Governança Presidencial, políticas públicas e desenvolvimento*. TD 2090, Ipea, Brasília, 2015.

LIGHT, P. *O fluxo político presidencial*. In: NELSON, M. (Org.) *A presidência e o sistema político: a política norte-americana hoje*. São Paulo: Ed. Alfa Omega, 1985.

LOUREIRO, M. R.; OLIVIERI, C.; MARTES, A. *Burocracias, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil*. In: LOUREIRO, M.; ABRUCIO, F.; PACHECO, R. (Orgs.). *Burocracia e política no Brasil: desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

MARCIAL, E. *Application of methodology of scenarios in the Bank of Brazil in the context of competitive intelligence*. Dissertação (Mestrado) – DEA Information Scientifique et Technique, Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille III, Marseille, 1999.

MARCIAL, E. (2011). *Análise estratégica: estudos de futuro no contexto da inteligência competitiva*. Brasília: Thesaurus Editora. v. 1. (Coleção Inteligência Competitiva), 2011.

MARCIAL, E. (Org.). *Megatendências mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? : contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2015. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26450, acesso em 20/07/2019.

MARCIAL, E.; CHERVENSKI, V.; OKADO, G.; WOSGRAU, A. CARVALHO, B. *Megatendências mundiais 2030*, v. 5, nº 1, 2015, p. 4 – 27.

MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: Ipea, 1993.

MATUS, C. *Adeus, Senhor Presidente: governantes e governados*. São Paulo: Fundap, 1996a.

MATUS, C. *Chipanzé, Maquiavel e Ghandi: estratégias políticas*. São Paulo: Fundap, 1996b.

MATUS, C. *Los tres cinturones del gobierno*. Caracas: Fondo Editorial, 1997.

- MATUS, C. *O líder sem Estado maior*. São Paulo: Fundap, 2000.
- MATUS, C. *Teoria do jogo social*. São Paulo: Fundap, 2005.
- MINGUILLO, Miguel. Método ZOPP: Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos. Coord. Escritório de Santa Catarina. Porto Alegre: Fundação Maurício Sirotsky Sobrinho, [S.d.].
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. *Estratégia Nacional de Desenvolvimento Económico y Social*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/planeja/endes>, Acesso em: 23/08/2019
- MINTZBERG, H. *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. *Safári de estratégia*. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MISOCZKY, M. C. *A análise de políticas públicas como produção social e sua potencialidade para a administração pública*. Brasília, DF: Mimeo, 2008.
- MONTEIRO, I. *Integração de Políticas Sociais: um estudo de caso sobre o Bolsa Família*. Tese de Mestrado, FGV-CPDOC, Rio de Janeiro, 2011.
- MORETTI, B. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. (Tese de Doutorado). Brasília, UnB, 2012.
- MPO (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO). *Indicações para uma nova estratégia de desenvolvimento regional*. Brasília: Ed. Universal, 1997.
- NASSER, B. Economia regional, desigualdade regional no Brasil e o estudo dos eixos nacionais de integração e desenvolvimento. *Revista do BNDES*, RJ, v. 7, n. 14, 2000.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). *Survey on the organisation and functions of the centre of government*. Preliminary Results. 2013.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OECD). CENTRE STAGE. *Driving Better Policies from the Centre of Government*. Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government, Directorate for Public Governance and Territorial Development. Paris. 2014.
- ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Steering and Implementing the Sustainable Development Goals, The Role of the Centre of Government*, Session notes. 2016. Disponível em <https://www.oecd.org/gov/cog-2016-summary.pdf>, acesso em 23/08/2019.

OLENSKI, A. Densidade macroestratégica na gestão pública municipal no BRASIL: uma abordagem analítico-metodológica de PPAs e de variáveis político-administrativas. *RACE, Revista de Administração, Contabilidade e Economia*. Joaçaba: Ed. Unoesc, v. 16, n. 3, p. 911-932, set./dez. 2017. Disponível em: <<http://editora.unoesc.edu.br/index.php/race>>.

OLLAIK, L. *Coordenação intergovernamental: o caso do Sigplan*. Anais do II CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA – Brasília/DF, 2009.

PAGNUSSAT, J. *Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do estado brasileiro*. In: Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília: IPEA, 2015.

PAULA, A. *Administração Pública Brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social*. RAE. São Paulo-SP: FGV, 2005.

PAULA, A. P. *Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. FGV Editora, 2005.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília-DF, Enap, v. 61, n. 2, p. 171-187, 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>, acesso em 04/02/2019.

PFFEIFER, P. O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças. *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*, v. 51, nº 1, p. 81-124, 2000.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform: a comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. UK: Oxford University Press, 2011.

PORTER, M. *Competitive strategy, techniques for analyzing industries and competitors*. New York: Free Press, 1980.

PREZEWSKY, A. *Ama a incerteza e serás democrático*. Novos Estudos Cebrap. São Paulo, 1984.

PRZEWSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

RAISER, M. et al. *De Volta ao Planejamento: como preencher a lacuna de infraestrutura no Brasil em tempos de austeridade*. Banco Mundial, Relatório nº 117392-BR, 2017.

RATTNER, H. *Planejamento e bem-estar social*. São Paulo: Perspectiva, 1979.

REZENDE, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. Textos para Discussão Cepal-IPEA. Brasília: Cepal, Escritório no Brasil/Ipea, 2010.

REZENDE, F. *Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução*. In: CARDOSO, J. C. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil: diálogos para o desenvolvimento. v. 4. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E. *O confronto entre o planejamento governamental e o PPA*. Em Planejamento e avaliação de políticas públicas / organizadores: José Celso Cardoso Jr., Alexandre dos Santos Cunha. – Brasília: Ipea, 2011.

SANTOS, E. V.; VENTURA, O.; NETO, R. *PPA, LDO e LOA: disfunções entre o planejamento, a gestão, o orçamento e o controle*. In: CARDOSO JR. J. C.; SANTOS, E. V. (Orgs). PPA 2012-2015: experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: Ipea, 2015.

SANTOS, E. V.; CARDOSO, J. C. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta e Vanessa Elias de Oliveira. Brasília, Ipea, Enap, 2018.

SANTOS, G.; DE PAULA, J. O que pensam os servidores sobre o planejamento? Percepção sobre o processo de elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual (PPA). Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

SARDENBERG, R. *Semana Brasil 2000, Brasil-França*. Brasil 2020, Parcerias Estratégicas, n. 10, CGEE, MCT, Brasília, 2001.

SCHMIDT, V. *Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse*. Working Paper 2008/8. Washington D.C.: World Bank, 2008.

SCHNEIDER, J.; STICKDORN, M. *The customer journey canvas*. In: *This is service design thinking*. Amsterdam: BIS Publishers, 2010. Available online from: <http://files.thisisservice.designthinking.com>

SCHWABER, K. *Guia do Scrum: transforming the world of work*. 2009. Tradução: Heitor Roriz Filho, 2009. Disponível em: https://www.training.com.br/download/GUIA_DO_SCRUM.pdf, Acesso em 22/06/2019.

SCHWARTZ, P. *The art of long view: planning for the future in an uncertain world*. New York: Doubleday, 1996.

SKKINK, K. *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. New York: Ithaca, 1991.

SNOWDEN, D. *The paradox of story: simplicity and complexity in strategy*. In: Scenario and Strategy Planning, v. 1, n. 5, p. 16-20, 1999.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança: aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: TCU; Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/governanca-publica-referencial-basico-de-governanca-aplicavel-a-orgaos-e-entidades-da-administracao-publica-e-acoes-indutoras-de-melhoria.htm>, Acesso em: 17/05/2019.

TORO, J. C. *Consideraciones para fortalecer el alto gobierno en Iberoamérica em fortalecimiento del alto gobierno: aproximaciones conceptuales*. GRAU, C.; TORO, J. C. (Coord..) CLAD, Caracas, 2011.

TUSWELL, E.; ATKINSON, D. *Supporting heads of government, a comparison across six countries*. Working Paper, Institute for Government.

UNDESA; UNDP; UNESCO *UN system task team on the post-2015*. Development Agenda, Governance and development, thematic think piece. Disponível em: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf. Acesso em: 23/07/2019.

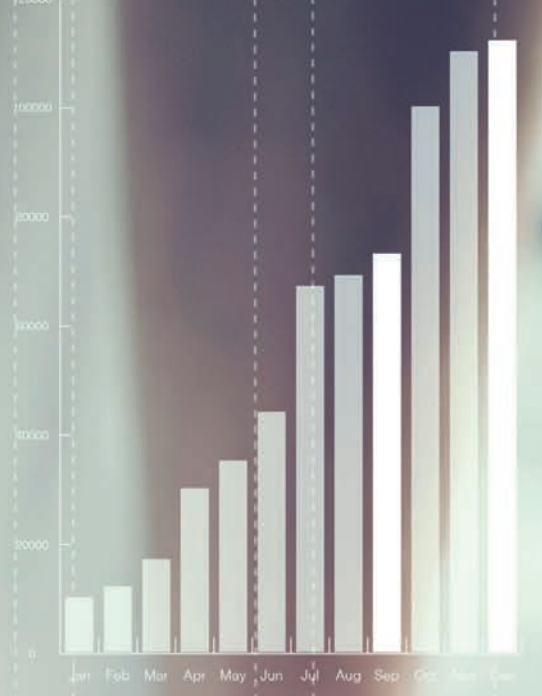
VAN DER HEIJDEN, K. *Scenarios: the art of strategic conversation*. New York: John Wiley & Sons, 1996.

WEINGAST, B. *Persuasion, preference change, and critical junctures: the microfoundations of a macroscopic concept*. In: Preferences and Situations. KATZNELSON, I.; WEINGAST, B. (Editors). Russel Sage Foundation, 2005.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. *Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities*. Policy and Society Associates, v. 221, 2015.

YASUDA, M. *Gestão e Avaliação no Contexto do PPA: institucionalização sem impacto?* Relatório produzido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF: MPOG, 2006.

YELLAND, P. *An introduction to correspondence analysis*. The Mathematica Journal, 2010. [dx.doi.org/doi:10.3888/tmj.12-4](https://doi.org/10.3888/tmj.12-4).



2

ANEXO – O SURVEY REALIZADO SOBRE AS APTIDÕES, COMPETÊNCIAS E PERCEPÇÃO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO

A metodologia de pesquisa utilizada

A metodologia foi baseada na técnica de *survey*, com amostragem intencional (ou de conveniência, não probabilística), para construção e aplicação de questionários e as técnicas para o pré-teste, em que o *software* livre *LimeSurvey* para gerenciamento de questionários foi utilizado.³⁶ Todas as sequências de perguntas que estruturam o questionário aplicado estão detalhadas no anexo. A metodologia foi inspirada em roteiro metodológico semelhante ao da Enap (2018), com adaptações referentes à natureza e escala do atual estudo, sobretudo à natureza da amostra que, nesse caso, foi de conveniência. O endereço eletrônico do questionário (*link* de acesso) foi enviado pela Enap, por meio de correio eletrônico, utilizando o cadastro de egressos dos cursos de formação da instituição e o cadastro de participantes das oficinas de elaboração dos programas do Plano Plurianual 2020/2023, realizadas em maio de 2019.

Os e-mails foram enviados uma única vez durante o mês de junho de 2019 tendo como destinatários 971 Especialistas em Políticas Gestão e Políticas Públicas, 772 Analistas de Planejamento e Orçamento e 1.751 participantes das oficinas do PPA. As mensagens foram enviadas nos meses de maio e junho de 2019, respectivamente, juntamente com um texto explicativo das razões do *survey*.³⁷ A técnica estatística utilizada para analisar as respostas e as relações entre as variáveis foi a análise fatorial e a análise de correspondência, ambas estão detalhadas no final deste anexo.

As características do grupo de servidores entrevistados

A seguir são descritos os principais resultados obtidos no questionário “Percepção Planejamento Governamental”, a pesquisa investiga aspectos diversos da percepção, imagem e habilidades de servidores públicos federais em relação à função planejamento.

A Tabela 1, abaixo, apresenta, de maneira sintetizada, o quantitativo de servidores que responderam ao questionário piloto e ao questionário final. Considerando o total de participantes, 10,43% são os respondentes do questionário piloto e 89,57% o questionário final oficial. A figura 1 apresenta graficamente estes percentuais.

³⁶ Disponível em <https://www.limesurvey.org/>

³⁷ A divulgação do *survey* contou também com o apoio da Assecor <http://assecor.org.br/noticias/noticias-assecor/pesquisa-identificara-imagem-que-o-servidor-tem-do-planejamento-governamental>.

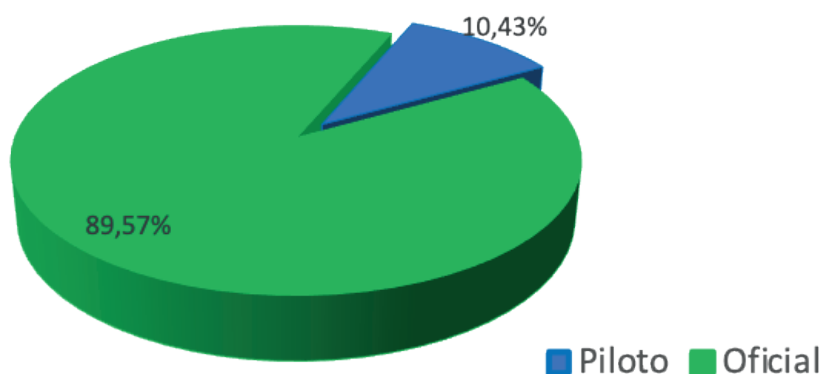
BLOCO A

TABELA 1 – Quantidade e percentual dos servidores respondentes do questionário-piloto e do questionário final.

Tipo do Questionário	N	%
Piloto	22	10,43%
Oficial	189	89,57%
Total	211	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 1 – Percentual dos servidores respondentes do questionário-piloto e do questionário final



Fonte: Survey, 2019

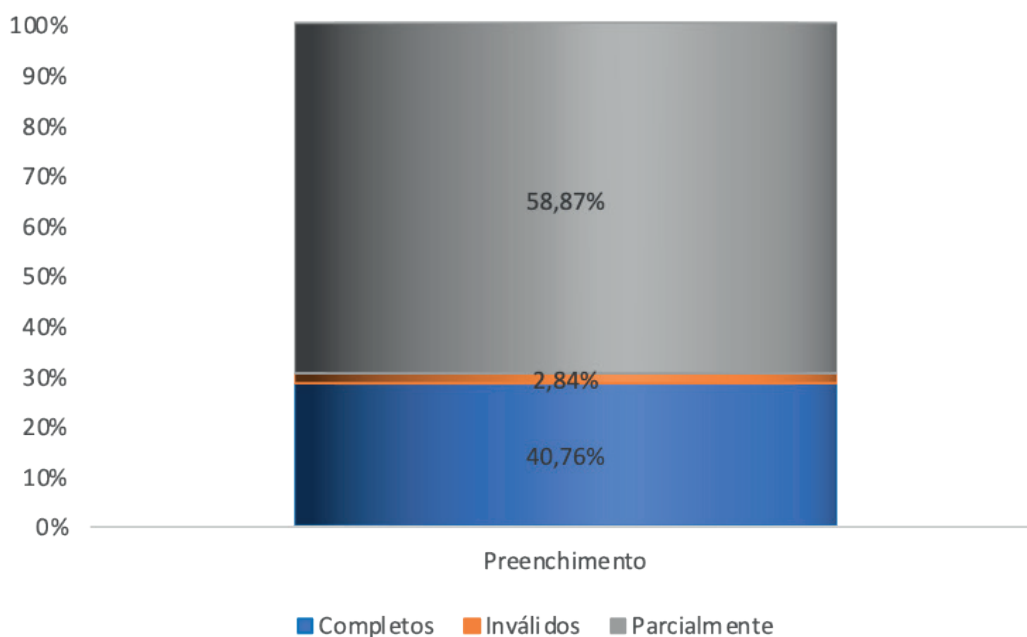
A Tabela 2 apresenta as quantidades e percentuais das proporções da taxa de preenchimento completos, parciais e inválidos, em cada questionário. Onde apenas 40,76% foram preenchidos de forma completa, 56,87% foram parcialmente preenchidos e 2,84% considerados invalidados. A Figura 2 apresenta graficamente esses percentuais.

TABELA 2 – Quantidade, percentual e proporções da taxa de preenchimento completos, parciais e inválidos dos servidores respondentes do questionário

Preenchimento	N	%
Parcialmente	120	56,87%
Completos	86	40,76%
Inválidos	6	2,84%
Total	211	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 2 – Percentual e proporções da taxa de respostas completas, parciais e inválidas dos servidores respondentes do questionário



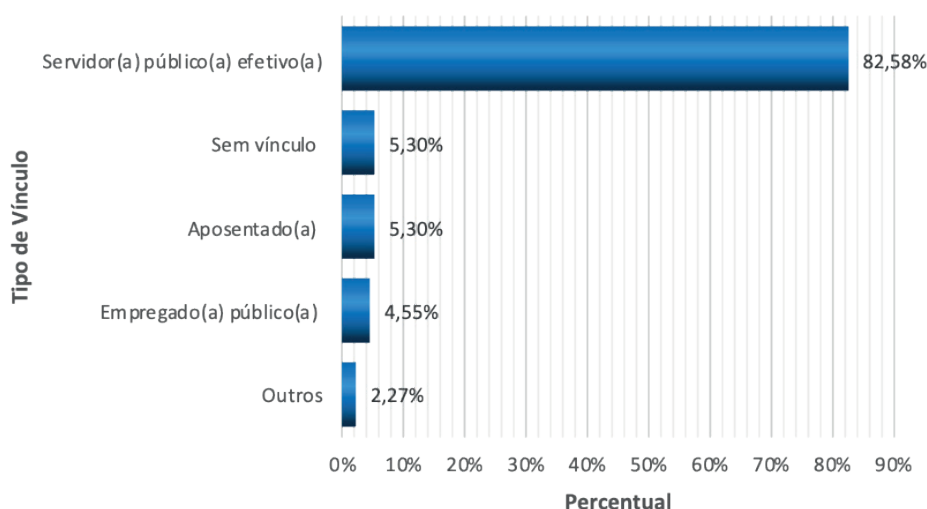
A Tabela 3 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Qual o seu vínculo com a administração pública federal?”; observa-se que, no que diz respeito ao vínculo com a administração pública federal, verifica-se que a maioria dos servidores federais respondentes são servidores públicos efetivos 82,52%, seguidos daqueles que estão sem vínculo ou cargo em comissão ou ainda aposentados pela administração Federal ambos com 5,30%. A Figura 3 apresenta graficamente esses percentuais.

TABELA 3 – Quantidade e percentuais de servidores respondentes, por tipo de vínculo

Tipo de Vínculo	N	%
Aposentado(a) pela administração pública federal	7	5,30%
Empregado(a) público(a) (empresas públicas e sociedades da economia)	6	4,55%
Outros	3	2,27%
Sem vínculo (cargo em comissão)	7	5,30%
Servidor(a) público(a) efetivo(a)	109	82,58%
Total	132	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 3 – Percentuais de servidores respondentes, por tipo de vínculo



Fonte: Elaboração própria.

Entre as respostas dos servidores respondentes acerca da questão “Qual o seu vínculo com a administração pública federal? [Outros]”, estão: “Anistiado”, “Ex-servidor em DAS” e “paraestatal”.

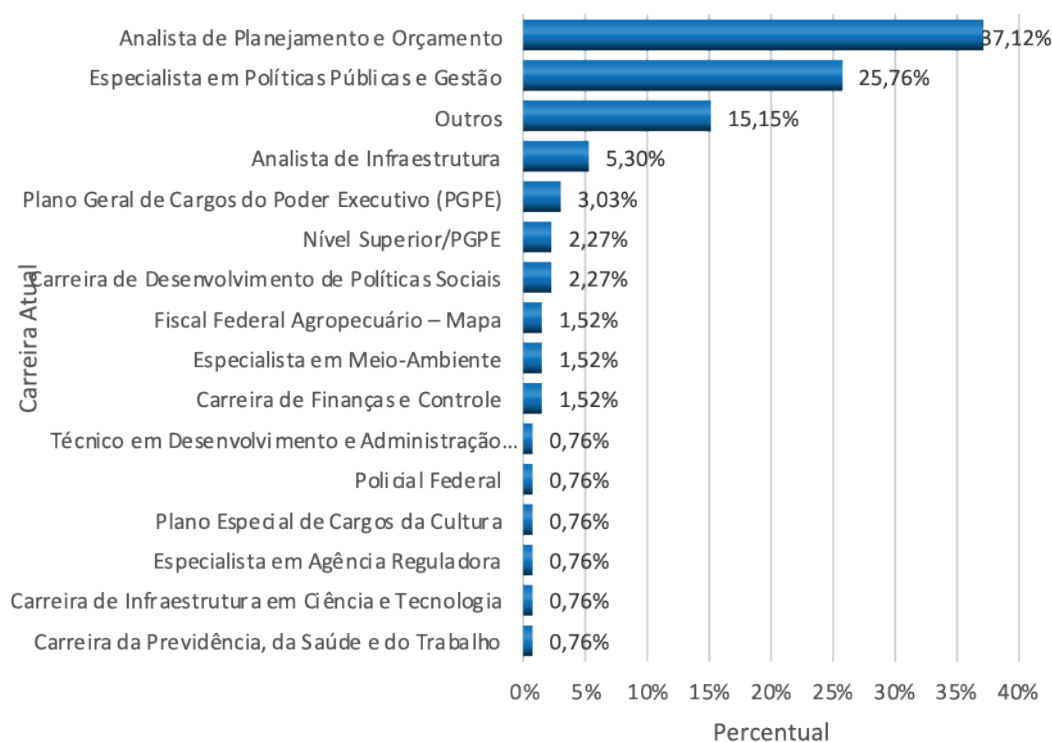
A Tabela 4 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Qual a sua carreira atual?”. Observa-se que em relação à carreira do serviço civil, os dados da tabela refletem a diversidade e a heterogeneidade de carreiras existentes na administração pública federal e na produção de políticas públicas. Demonstram, assim, que a maior parte dos respondentes são servidores públicos; são Analista de Planejamento e Orçamento, com 37,12% de participação, seguidos dos Especialista em Políticas Públicas e Gestão, com 25,76%. A Figura 4 apresenta graficamente estes percentuais.

TABELA 4 – Quantidade e percentuais de servidores respondentes, por carreira atual

Carreira Atual	N	%
Analista de Planejamento e Orçamento	49	37,12%
Especialista em Políticas Públicas e Gestão	34	25,76%
Outros	20	15,15%
Analista de Infraestrutura	7	5,30%
Plano Geral de Cargos do Poder Executivo (PGPE)	4	3,03%
Carreira de Desenvolvimento de Políticas Sociais	3	2,27%
Nível Superior/PGPE	3	2,27%
Carreira de Finanças e Controle	2	1,52%
Especialista em Meio-Ambiente	2	1,52%
Fiscal Federal Agropecuário – Mapa	2	1,52%
Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho	1	0,76%
Carreira de Infraestrutura em Ciência e Tecnologia	1	0,76%
Especialista em Agência Reguladora	1	0,76%
Plano Especial de Cargos da Cultura	1	0,76%
Policial Federal	1	0,76%
Técnico em Desenvolvimento e Administração do Ipea	1	0,76%
Total	132	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 4 – Percentuais de servidores respondentes, por carreira atual



Fonte: Elaboração própria.

Entre as respostas dos servidores respondentes acerca da questão “Qual a sua carreira atual? [Outros]”, estão: “Administradores”, “Advogados”, “Analistas”, “Assessores”, “Economistas”, “Especialista em Infraestrutura”, “Ex-DAS, assemelhado a Analista de Comércio Exterior”, “Plano Especial de Cargos da Polícia Federal – PECPF” e “Tecnologista”.

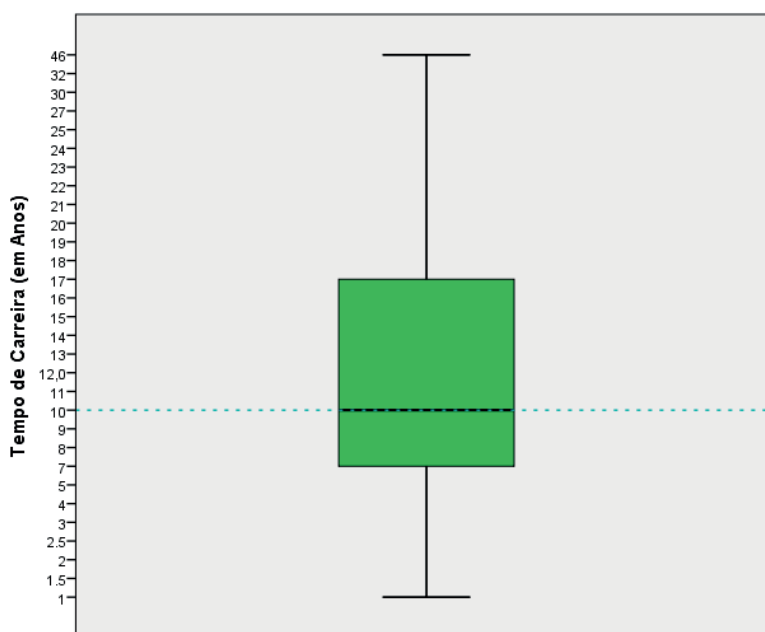
A Tabela 5 apresenta o sumário estatístico do tempo de carreira dos servidores acerca da questão “Há quantos anos você faz parte desta carreira?”. Observa-se que, em relação ao tempo de carreira (em anos), a idade mínima dos respondentes é de um ano de carreira; em média, eles possuem 12,37 anos de carreira e, no máximo, 46 anos. A Figura 5 apresenta graficamente essas estatísticas.

TABELA 5 – Sumário estatístico do tempo de carreira dos servidores respondentes

Sumário Estatístico - Tempo de Carreira (em anos)					
N	Mínimo	Mediana	Média	Máximo	Desvio Padrão
128	1	10	12,37	46	7,84

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 5 – Boxplot da distribuição do tempo de carreiras (em anos)



Fonte: Elaboração própria.

A pergunta 6 (“Em que órgão ou entidade você trabalha atualmente?”) e a pergunta 7 (“Em qual área do seu órgão ou entidade você trabalha atualmente?”) foram perguntas abertas, ou seja, permitiram grande discricionariedade dos respondentes. Essa particularidade – uma possível falha no design do questionário – dificultou a elaboração de uma tabela consistente com dados agregados.

A Tabela 6 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual área do seu órgão ou entidade você trabalha atualmente?” Nela, observa-se que aproximadamente 44% dos respondentes atuam ou trabalham em órgão ou entidades associados ao Ministério da Economia e 11% deles Ministério da Educação e Cultura. Apenas 115 respostas, dentre as observadas, foram consideradas válidas nessa questão.

TABELA 6 – Quantidade e percentual de servidores respondentes, por órgão ou entidade

Órgão/ Ministério	N	%
Ministério da economia	51	44%
Ministério da Educação e Cultura	13	11%
Min. Des. Regional	9	8%
Min. Minas e Energia	6	5%
Ministério Saúde	4	3%
Min. Defesa	3	3%
Min. Meio Ambiente	6	5%
Presidência Rep.	6	5%
Gdf Governo do Distrito Federal	1	1%
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	1	1%
Agência Espacial Brasileira	1	1%

Órgão/ Ministério	N	%
Casa Civil	4	3%
Cemaden	1	1%
CGVB/DIPOV/SDA/Mapa	1	1%
Imprensa nacional	1	1%
Incra	1	1%
MCTIC	1	1%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1	1%
Ministério Das Relações Exteriores	1	1%
PGFN	1	1%
Fundação Nacional do Índio-Funai	1	1%
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos	1	1%
Total	115	100%

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 7 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual política pública você trabalha atualmente? [Outros]”; observa-se que, entre as respostas coerentes ou válidas, estão as seguintes “Assessoria Especial de Gestão Estratégica”, “Diretoria” e “Pesquisa”, todos com 12% de respostas, seguidas de “Coordenação-Geral de Gestão Estratégica” e “Ensino”, ambos com 8%.

TABELA 7 – Quantidade e percentual de servidores respondentes, por outras áreas de atuação

Área do Órgão outras	N	%
Assessoria Especial de Gestão Estratégica	3	12%
Coordenação-Geral de Gestão Estratégica	2	8%
Diretoria	3	12%
Ensino	2	8%
Chefe de Departamento	1	4%
Departamento de Incentivo e Fomento ao Esporte	1	4%
Pesquisa	3	12%
Prestação de contas	1	4%
Secretaria de Desenvolvimento da Infraestrutura	1	4%
Secretaria de Orçamento Federal	1	4%
Superintendência voltada à atividade-fim do órgão	1	4%
TI	1	4%
PISF	1	4%
Operações e Canais Digitais	1	4%
Atividade Operacional	1	4%
Área de Fomento	1	4%
Área voltada à atividade-meio da Polícia Federal	1	4%
Total	25	100%

Fonte: Elaboração própria.

Entre as respostas dos servidores respondentes acerca da questão “Em qual área do seu órgão ou entidade você trabalha atualmente? [Outros]” e acerca da questão “Dentro do SPOA, em qual das subáreas?”, os respondentes disseram ser das subáreas “Planejamento, orçamento e finanças” e “Tecnologia da Informação”.

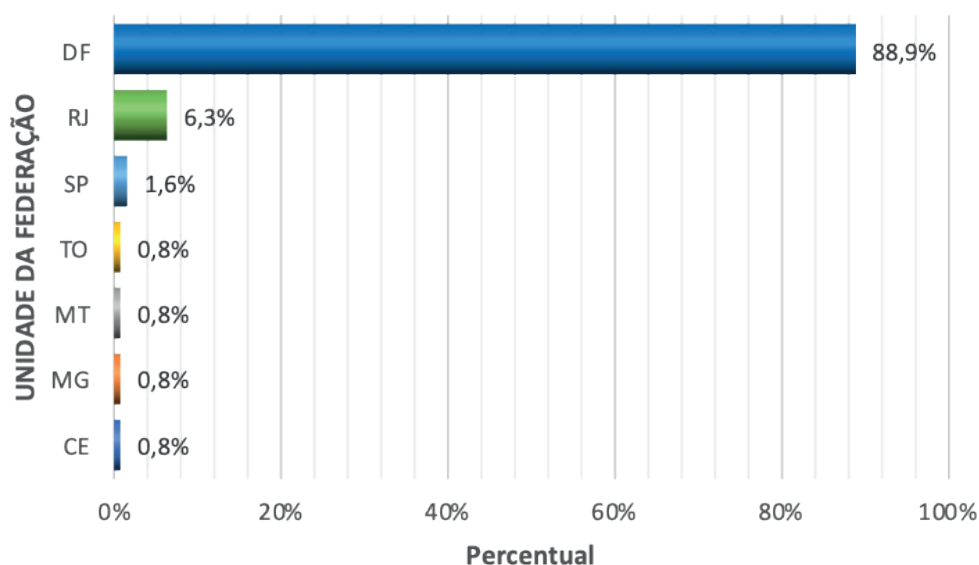
A Tabela 8 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em que unidade da Federação você trabalha atualmente?”. Observa-se que, em relação à distribuição dos respondentes, segundo a unidade da Federação, verifica-se uma esperada concentração de servidores que trabalham atualmente no Distrito Federal, com 88,9%, seguidos daqueles que estão no Rio de Janeiro e em São Paulo, com 6,30% e 1,60%, respectivamente. A Figura 8 apresenta graficamente esses percentuais.

TABELA 8 – Quantidade e percentuais de servidores respondentes, por unidade da Federação

UF	N	%
DF	112	88,9%
RJ	8	6,3%
SP	2	1,6%
CE	1	0,8%
MG	1	0,8%
MT	1	0,8%
TO	1	0,8%
TOTAL	126	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 6 – Percentuais de servidores respondentes, por unidade da Federação



Fonte: Elaboração própria.

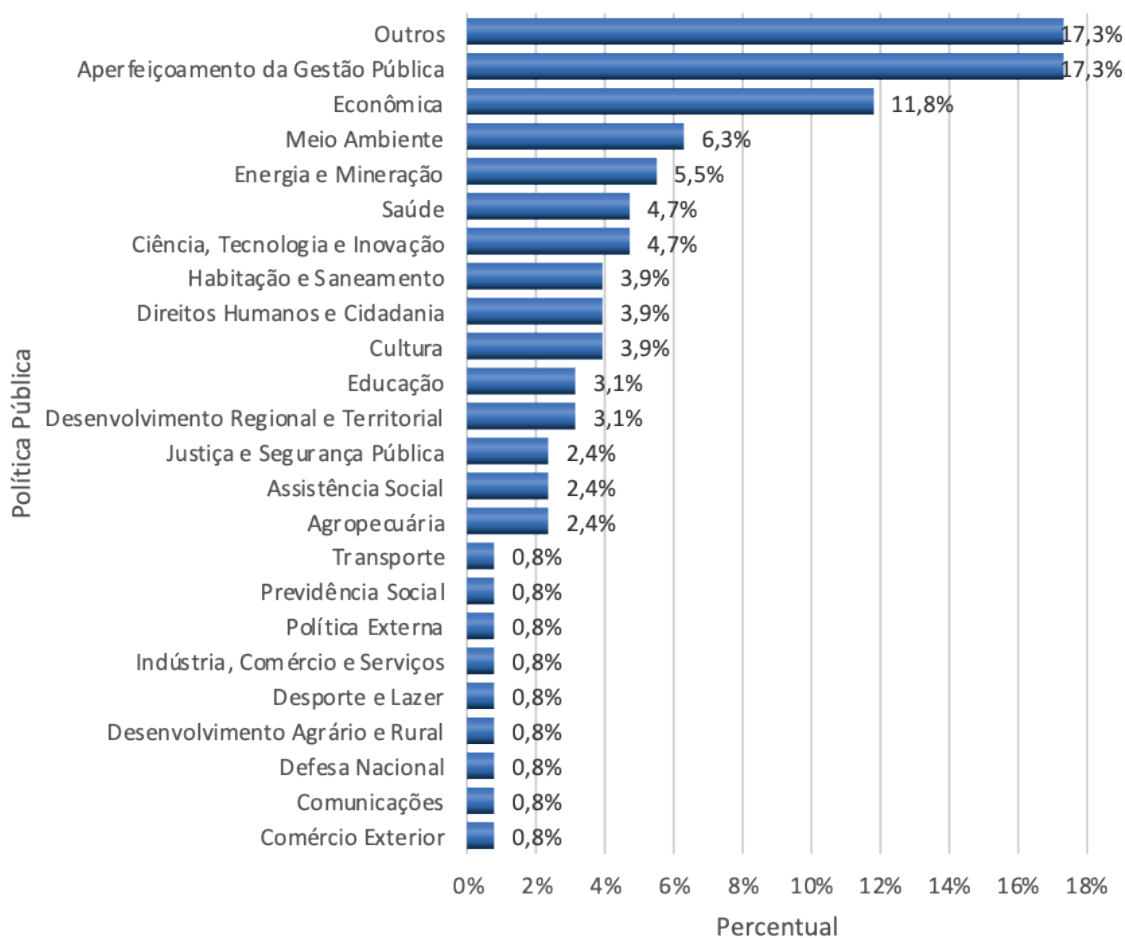
A Tabela 9 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual política pública você trabalha atualmente?”. Observa-se que, no que diz respeito à lotação dos respondentes por área de trabalho dentro do órgão superior, verifica-se que a maior parte dos respondentes atua na área de “Aperfeiçoamento da Gestão Pública” e “Outros”, ambos com 17,3%. Seguidos daqueles que são da área econômica com 11,8%. A Figura 7 apresenta graficamente estes percentuais.

TABELA 9 – Quantidade e percentuais de servidores respondentes, por área de atuação

Política pública	N	%
Aperfeiçoamento da Gestão Pública	22	17,3%
Outros	22	17,3%
Econômica	15	11,8%
Meio Ambiente	8	6,3%
Energia e Mineração	7	5,5%
Ciência, Tecnologia e Inovação	6	4,7%
Saúde	6	4,7%
Cultura	5	3,9%
Direitos Humanos e Cidadania	5	3,9%
Habituação e Saneamento	5	3,9%
Desenvolvimento Regional e Territorial	4	3,1%
Educação	4	3,1%
Agropecuária	3	2,4%
Assistência Social	3	2,4%
Justiça e Segurança Pública	3	2,4%
Comércio Exterior	1	0,8%
Comunicações	1	0,8%
Defesa Nacional	1	0,8%
Desenvolvimento Agrário e Rural	1	0,8%
Desporto e Lazer	1	0,8%
Indústria, Comércio e Serviços	1	0,8%
Política Externa	1	0,8%
Previdência Social	1	0,8%
Transporte	1	0,8%
TOTAL	127	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 7 – Percentuais de servidores respondentes, por área de atuação



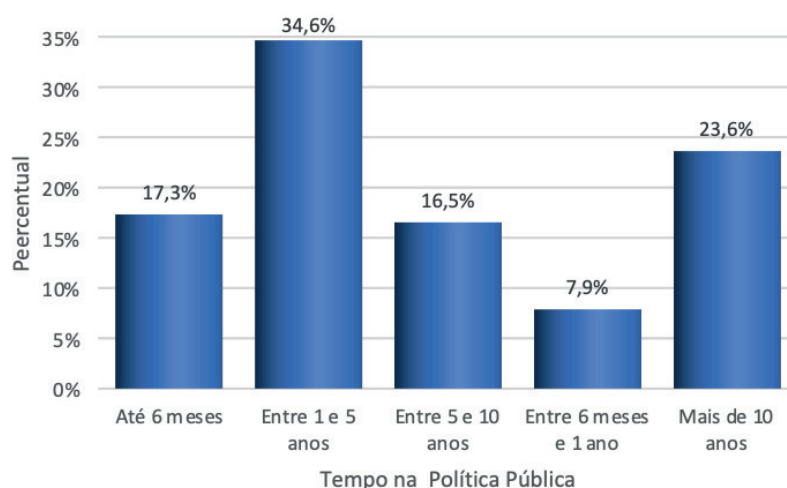
Fonte: Elaboração própria.

Entre as respostas dos servidores respondentes acerca da questão “Em qual política pública você trabalha atualmente? [Outros]”, estão: “Aposentado”, “Desenvolvimento social”, “Escola de Governo”, “Gestão Patrimonial Imobiliária”. “Infraestrutura”, “Licenciado”. “Mobilidade Urbana”, “Monitoramento”, “Nenhuma”, “Orçamento”, “Pesquisa sobre políticas públicas”, “Planejamento e Orçamento”, “Planejamento Estratégico de Longo Prazo”, “Todas as áreas de competência do Ministério da Economia”, “Todas” e “Trabalhos com políticas transversais e na parte administrativa”.

Os conhecimentos e habilidades dos servidores

A Figura 10 apresenta visualmente a nuvem de palavras geradas a partir das respostas dos servidores à pergunta: “Descreva brevemente a finalidade da política pública com a qual você trabalha atualmente”; entre as quais estão “Políticas Públicas”, “Recursos”, “Serviços”, “Gestão”, “Melhoria”, “Projetos”, entre outras.

FIGURA 9 – Percentuais de servidores respondentes, por tempo de política



Fonte: Elaboração própria.

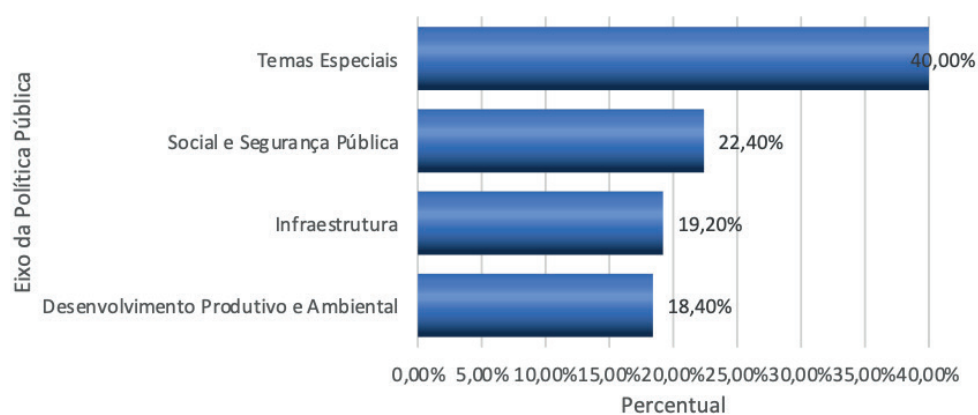
A Tabela 11 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual eixo do Plano Plurianual 2016-2019 a política pública na qual você trabalha se insere?”; observa-se que os respondentes poderiam selecionar uma das quatro áreas previstas no Plano Plurianual da política pública 2016-2019, entre as quais se destacaram “Temas especiais” com 40,0% de respostas e “Infraestrutura” com 19,2%. A Figura 12 apresenta graficamente esses percentuais.

TABELA 11 – Quantidade e percentuais de servidores respondentes, por tipo de programa plurianual

Eixo da Política Pública	N	%
Desenvolvimento Produtivo e Ambiental	23	18,4%
Infraestrutura	24	19,2%
Social e Segurança Pública	28	22,4%
Temas Especiais	50	40,0%
Total	125	100,0%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 10 – Percentuais de servidores respondentes, por tipo de programa plurianual



Fonte: Elaboração própria.

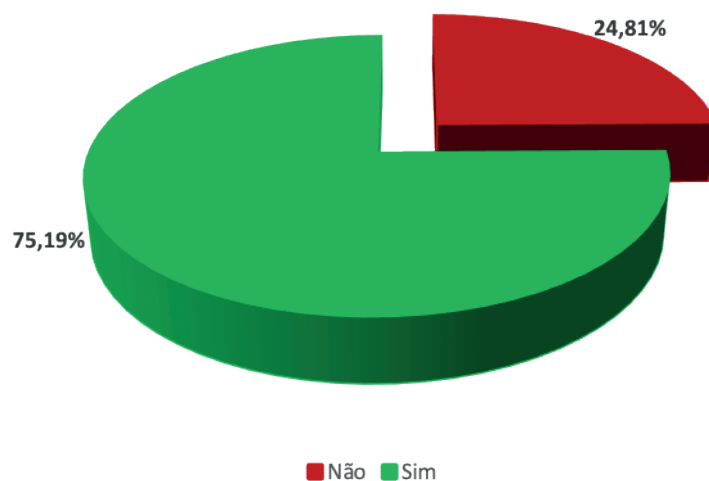
A Tabela 12 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Você já participou de algum evento, oficina ou reunião de planejamento do seu Ministério, setor ou departamento?”; observa-se que os quantitativos apresentados demonstram, primeiramente, que os participantes desta pesquisa estavam envolvidos em pelo menos alguns dos programas do PPA 2016-2019, embora que o número de respondentes seja muito baixo. Entretanto, esses dados corroboram também para a constatação da heterogeneidade da atuação dos servidores na produção de políticas públicas, com 75,19% dos participantes declarando participar no planejamento em seu órgão ou ministério e apenas 24,81% disseram não ter participação.

TABELA 12 – Quantidade e percentuais de servidores respondentes, participantes no planejamento da Política Pública

Participação/Planejamento da política pública	N	%
Não	32	24,81%
Sim	97	75,19%
Total	129	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

FIGURA 11 – Percentuais de servidores respondentes, participantes no planejamento da política pública



Fonte: Elaboração própria.

BLOCO B

A Tabela 13 apresenta o grau de associação entre os itens da questão “Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las?”. Os valores superiores 0,70 indicam que existe associação e estão em destaques na tabela. Entre essas correlações, as que apresentaram forte correlações entre si estão: “Coordenar” e “Moderar” com 0,89 de associação e ainda “Análises” e “Cenários”, “Marco Lógico” e “Árvore de problemas”, ambas com correlação de 0,81.

As descrições dos itens apresentados estão apresentadas com mais detalhe na Tabela 13.A. As descrições constituem habilidades típicas relacionadas ao exercício dos processos de planejamento, seja ele de natureza estratégica ou operacional.

TABELA 13.A – Descrição dos itens apresentados na Tabela 13

Item	Descrição
Árvore de Problemas	Explicar um problema complexo utilizando técnicas de análise que identificam e discriminam as causas, os sintomas e os efeitos de um problema, como a técnica conhecida como “desenho da árvore do problema”.
Marco Lógico	Construir o “Marco Lógico” de um projeto identificando objetivo superior, objetivo do projeto, resultados e atividades, assim como os indicadores, fontes de comprovação e suposições importantes.
Balanced Score	Aplicar a metodologia conhecida como Balanced Scorecard no seu setor ou diretoria, incluindo a elaboração do Mapa Estratégico, seus objetivos e perspectivas.
Cenários	Construir cenários (narrativas consistentes sobre situações futuras) no contexto do planejamento estratégico, identificando ameaças e oportunidades potenciais no médio e longo prazo relacionadas aos planos, programas ou projetos da sua área de atuação.
Análises	Fazer análise de atores institucionais relevantes para o planejamento, identificando seus interesses, motivações e capacidades relacionadas aos planos, programas ou projetos da sua área de atuação.
Indicadores	Construir um sistema de indicadores para monitoramento do planejamento e processo de avaliação de seus resultados.
Coordenar	Coordenar uma oficina de planejamento estratégico no seu departamento ou setor de atuação.
Moderador	Atuar como moderador ou facilitador de grupos no ambiente de uma oficina (reunião, <i>workshop</i>) de planejamento estratégico.
Mediador	Mediar conflitos interinstitucionais e conciliar interesses divergentes no processo de planejamento.
Comunicar	Comunicar e defender publicamente o planejamento estratégico do ministério, seu setor ou diretoria, externamente (em instâncias da sociedade civil, legislativo, imprensa etc.).

Fonte: Elaboração própria.

TABELA 13 – Correlações do grau de facilidade dos respondentes acerca dos itens

Grau de Associação	Árvore de Problemas	Marco Lógico	Balance Scored	Cenários	Análises	Indicadores	Coordenar	Moderador	Mediador	Comunicar
Árvore de Problemas	1,00									
Marco Lógico	0,81	1,00								
Balanced Scored	0,70	0,63	1,00							
Cenários	0,63	0,71	0,62	1,00						
Análises	0,73	0,76	0,69	0,81	1,00					
Indicadores	0,65	0,59	0,60	0,69	0,63	1,00				
Coordenar	0,64	0,65	0,61	0,52	0,63	0,63	1,00			
Moderador	0,60	0,58	0,58	0,47	0,54	0,56	0,89	1,00		
Mediador	0,61	0,64	0,54	0,66	0,66	0,61	0,70	0,74	1,00	
Comunicar	0,68	0,67	0,58	0,61	0,63	0,67	0,78	0,77	0,73	1,00

Fonte: Elaboração própria.

Cabe registrar um nível alto de domínio na aplicação de certas técnicas que exigem relativa sofisticação e alto nível de habilidades, como é o caso, por exemplo, da elaboração de cenários ou a análise estratégica de atores. É impossível precisar o quanto a resposta, ainda que anônima, sofra algum tipo de viés cognitivo, já que a ampla maioria, senão todas, as habilidades enumeradas de alguma forma ou outra constam das atribuições desejadas e esperadas das respectivas carreiras do ciclo de gestão, presentes majoritariamente na amostra planejada.

BLOCO C

3.1 O que afeta o engajamento no planejamento

A Tabela 14 traz o resultado da análise fatorial dos dados sobre eventos e/ou processos que afetam a percepção ou engajamento do servidor no processo de planejamento governamental. A análise fatorial, que explica cumulativamente 55,26% dos dados, revela quatro principais componentes do trabalho de políticas públicas.³⁸

Os dados apresentam quatro componentes, onde o primeiro fator, retrata bem as dificuldades institucionais e metodológicas do Plano Plurianual, abrangendo os itens associados às temáticas: “Inter-relações”, “Avaliação”, “Superficialidade”, “Fragmentação”, “Prioridades”, “Burocrático” e “Foco”. Já o fator 2, abrange as questões de formação e capacitação dos atores envolvidos abrangendo as temáticas: “Formação”, “Independência dos Governantes”, “Top-down”, “Inacessibilidade” e “Falta de Capacitação”. O fator 3, nos remete a questões de liderança e gestão onde surgem os itens: “Falta de gestão” e “Falta de Transversalidade”. E, por fim, o fator 4 se resume às questões sobre recursos e a prestação de serviços com os itens: “Redução de desperdício” e “Coordenação”.

A descrição de cada evento ou processo é apresentada na Tabela 14.A.

TABELA 14 – Análise fatorial das funções de políticas públicas

Itens	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4
Inter-relações	0,548			0,433
Avaliação	0,590			
Superficialidade	0,599			
Fragmentado	0,649			
Prioridades	0,666			
Burocrático	0,768			
Foco	0,424		-0,353	0,377
Formação		0,493		
Independência dos Gov.	0,306	0,560		

³⁸ O teste KMO foi de 0,789, o que indica que a aplicação da Análise Fatorial é boa. O teste de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) varia entre 0 e 1. Quanto mais perto de 1, melhor.

Itens	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4
Top-down		0,649		
Inacessível		0,686		0,300
Falta de Capacitação		0,767		
Falta de gestão				0,769
Falta de Transversalidade				0,775
Redução desperdício			0,848	
Coordenação			0,757	
Eigenvalues	4,54	1,57	1,41	1,31

Testes

KMO: 0.798 ; $\chi^2 = 219.956$; df - 45; p - 0.00

Varição Total Explicada - 55.26%

A Tabela 14.A apresenta o detalhamento de cada item descrito na Tabela 14.

TABELA 14.A – Legenda dos itens descritos na Tabela 14

Item	Descrição
Formação	No processo de formação específico da sua carreira e nos eventos de formação continuada, o tema do planejamento governamental não é abordado ou é tratado de forma superficial e pouco operacional.
Redução desperdício	Na sua opinião, o Planejamento Governamental é útil porque permite melhorar o gasto público, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento anual.
Independente dos Gov.	Na sua opinião, a efetividade do planejamento governamental não tem relação com o tipo ou natureza dos objetivos estratégicos do governo eleito, ou seja, é um problema típico de gerenciamento técnico não dependente do debate de propósito ou metas de cada governo.
Coordenação	Na sua opinião, o planejamento governamental é útil porque proporciona maior coerência e consistência no governo, evita sobreposição de funções e programas, facilita as tarefas de coordenação interministerial e contribui para melhorar a prestação de serviços públicos.
Falta de capacitação	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque dirigentes, funcionários públicos e gestores políticos não dominam plenamente a metodologia, conceitos e instrumentos técnicos para elaboração e implementação do plano.
Top-down	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque o processo de elaboração é elitizado, vem de cima para baixo (<i>top-down</i>), não há suficiente participação da sociedade ou dos grupos envolvidos nos impactos e efeitos dos planos.
Inacessível	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque as metodologias, procedimentos e a linguagem dos planos é de difícil assimilação pelos gestores públicos e de difícil entendimento pela sociedade em geral.
Avaliação	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque não há mecanismos de responsabilização pelos seus resultados, os processos de monitoramento não resultam em lições aprendidas pelos gestores e as avaliações são formais e burocráticas.
Fragmentado	A baixa efetividade do planejamento governamental pode ser explicada pelos problemas na estratégia de implementação do plano, em especial, nas estruturas e sistemas de gestão da administração pública federal, fortemente fragmentados, com processos decisórios de baixa eficiência, com sobreposição de funções e baixa coordenação em nível estratégico.
Superficialidade	A efetividade do planejamento governamental é fortemente prejudicada pela baixa qualidade dos programas eleitorais e a superficialidade do debate programático (programas de governo) em especial, a baixa viabilidade das propostas, a superficialidade das análises e a ausência de estratégia de execução.

Item	Descrição
Burocrático	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque o principal instrumento legal para sua organização – os Planos Plurianuais – é formal, burocrático e dialoga pouco com a realidade de implementação das diversas políticas públicas no dia a dia da instituição.
Prioridades	O plano plurianual, apesar de ser uma obrigação legal, é pouco efetivo no alcance dos resultados da instituição (ministério, diretoria ou coordenação) porque as prioridades e objetivos dos gestores políticos são considerados mais importantes e o ministro tem uma agenda própria de prioridades.]
Foco	A elaboração do Plano Plurianual é geralmente bem feita e o plano bem construído; porém, a existência de muitos planos setoriais, alguns decorrentes de dispositivos legais, como o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), o Plano Decenal de Expansão de Energia ou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), diminui a importância e o foco no planejamento plurianual.
Inter-relações	O plano plurianual, apesar de ser uma obrigação legal, é pouco efetivo no alcance dos resultados da instituição (ministério, diretoria ou coordenação) porque a articulação interfederativa (estados e municípios) de planos, programas e projetos é baixa ou inexistente.
Falta de gestão	A efetividade do Planejamento Plurianual, o alcance de resultados e objetivos de Programas e Projetos é fortemente prejudicado pela gestão do gasto federal, em especial pela política sistemática de contingenciamento orçamentário implementada pelo Ministério da Fazenda (Economia).
Falta de Transversalidade	A dimensão territorial (desenvolvimento regional) é tema ausente ou superficial no processo de elaboração e implementação do planejamento plurianual, o que enfraquece o potencial de transversalidade dos programas, dificulta a articulação federativa e aumenta os problemas de desenho e riscos de implementação de projetos de infraestrutura.

Fonte: Elaboração própria.

3.2 A análise de correspondência

As Tabelas 15.a e 15.b apresentam as associações obtidas a partir do Teste do Qui-Quadrado, onde se verifica, em um nível de 90% de confiança, que há associação entre as respostas dos servidores, onde se verificou as associações entre “Balanced Scorecard” e eixo do “Plano Plurianual 2016-2019” (15.a) e o “Processo de Formação da Carreira” e eixo do “Plano Plurianual 2016-2019” (15.b) respectivamente, pois o *p-value* é menor que 10%, logo, há uma associação entre estes itens o que justifica o uso da análise de correspondência.

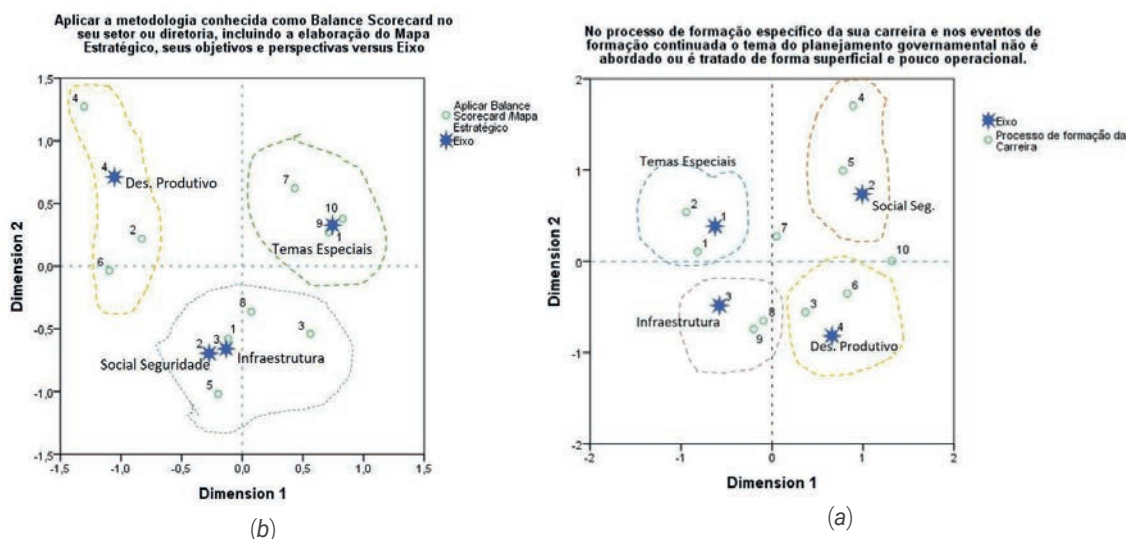
TABELA 15 – Teste Qui-quadrado para as associações entre “Balanced Scorecard” versus Eixo (a) e “Processo de Formação da Carreira” versus Eixos (b)

Chi-Square Tests				Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig.		Value	df	Asymp. Sig.
Pearson Chi-Square	39,670 ^a	27	0,05	Pearson Chi-Square	43,631 ^a	30	0,05
Likelihood Ratio	41,571	27	0,036	Likelihood Ratio	51,112	30	0,009
N of Valid Cases	109			N of Valid Cases	94		

Fonte: Elaboração própria.

As Figuras 12.a e 12.b apresentam as associações obtidas entre os itens de “Balanced Scorecard” e o Eixo “Processo de Formação da Carreira” e o Eixo das respostas dos servidores.

FIGURA 12 – Análise de correspondência obtida entre os itens de “Balanced Scorecard” e Eixo (a) e o “Processo de Formação da Carreira” e Eixo (b)



Fonte: Elaboração própria.

A participação dos entrevistados, classificados em quatro grupos (“Infraestrutura”, “Des. Produtivo”, “Social e Segurança” e “Temas especiais”), denominados de “eixos” na análise de correspondência acima, foi comparada com as habilidades, cujo teste estatístico foi significativo. Assim, há uma forte associação em todos os grupos, exceto “Infraestrutura”, de que o “Processo de formação da carreira” trata de forma superficial o tema do Planejamento (Tabela 14.A, Anexo). Igualmente, todos os grupos (eixos) demonstraram associação com o uso e aplicação da técnica de “Balanced Scorecard”, que, de fato, é uma metodologia oriunda do setor privado, mas amplamente disseminada no setor público federal desde os anos 2000.

A Tabela 16 (ver Anexo) apresenta a quantidade e o percentual de resposta dos servidores do *rank* de principais soluções sobre a questão: “Na sua avaliação quais seriam as principais soluções para aumentar a efetividade do planejamento governamental.” Os servidores foram orientados a escolher até cinco alternativas, indicando da maior até a menor preferência. Verifica-se que, no *rank* 1, aparece a solução: “Uma prática de responsabilização”, “cobrança de resultados”, “monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal”, com 30,43%. No *rank* 2: “Formação teórica e prática permanente em planejamento governamental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal”. E ainda no *rank* 3: “Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual”.

TABELA 16 – Quantidade e percentual de resposta dos servidores do rank de principais soluções

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ampliar a atuação dos organismos de controle no processo de planejamento governamental, de modo a diminuir a interferência política e melhorar os padrões de boas práticas de gestão pública, evitando ineficiências e procedimentos ilícitos.	0	0,00%	2	2,20%	4	4,44%	2	2,27%	3	3,49%
Aumentando a capacidade de coordenação do centro de governo (Casa Civil, por exemplo), com maior "empoderamento" político e institucional, melhores metodologias e sistemas de monitoramento e controle.	6	6,52%	8	8,79%	11	12,22%	2	2,27%	2	2,33%
Aumentar o grau de participação da sociedade civil na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério.	3	3,26%	0	0,00%	1	1,11%	12	13,64%	7	8,14%
Aumentar o grau de participação de servidores públicos na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério.	1	1,09%	2	2,20%	5	5,56%	3	3,41%	4	4,65%
Aumentar o número de funcionários públicos envolvidos nas atividades de planejamento governamental e tarefas correlatas (monitoramento, avaliação, controle, elaboração de relatórios etc.).	1	1,09%	0	0,00%	4	4,44%	0	0,00%	5	5,81%
Diminuir a influência política na elaboração do planejamento governamental, como por exemplo, aumentar a ocupação de cargos diretivos por funcionários concursados, diminuir a rotatividade de cargos de nomeação política ou restringir legalmente a discricionariedade de agentes políticos na elaboração do plano plurianual.	5	5,43%	3	3,30%	7	7,78%	4	4,55%	5	5,81%
Formação teórica e prática permanente em planejamento governamental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal.	7	7,61%	17	18,68%	3	3,33%	5	5,68%	4	4,65%
Incorporar fortemente a técnica de cenários e estudos prospectivos na elaboração do plano plurianual.	0	0,00%	4	4,40%	3	3,33%	7	7,95%	7	8,14%
Incorporar fortemente o desenvolvimento regional no desenho do plano plurianual, sua implementação, monitoramento e avaliação.	1	1,09%	3	3,30%	3	3,33%	3	3,41%	9	10,47%
Institucionalizar os estudos prospectivos de longo prazo que estabelecem objetivos estratégicos mais perenes e vincular a elaboração do Plano Plurianual a esse instrumento.	4	4,35%	7	7,69%	6	6,67%	6	6,82%	8	9,30%
Melhorando a articulação interfederativa no processo de elaboração dos planos plurianuais, programas e projetos.	4	4,35%	9	9,89%	9	10,00%	6	6,82%	4	4,65%
Melhorar e adequar a legislação, em especial regulamentar os dispositivos da Constituição Federal pendentes que tratam da formalização e consolidação do planejamento governamental (PPA, LDO e LOA).	2	2,17%	5	5,49%	1	1,11%	1	1,14%	4	4,65%

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Minimizar os efeitos negativos da estrutura departamentalizada e fortemente hierárquica da administração pública federal, aumentando a integração horizontal intersetorial, a importância de programas e projetos transversais e a maior circulação de informações entre as instituições.	7	7,61%	11	12,09%	11	12,22%	6	6,82%	5	5,81%
Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual.	3	3,26%	1	1,10%	12	13,33%	7	7,95%	5	5,81%
Priorizar a execução orçamentária somente para Programas, Projetos e Ações constantes como prioridades dentro do plano plurianual.	1	1,09%	5	5,49%	0	0,00%	5	5,68%	1	1,16%
Qualificar e melhorar a relação com o poder judiciário para que o parlamento tenha maior responsabilização, protagonismo e valorização do processo de planejamento governamental.	0	0,00%	2	2,20%	5	5,56%	1	1,14%	1	1,16%
Qualificar e melhorar a relação com o poder legislativo para que o parlamento tenha maior responsabilização, protagonismo e valorização do processo de planejamento governamental.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	5	5,68%	5	5,81%
Reorganizar a governança do planejamento governamental, transferindo, por exemplo, as funções relacionadas à elaboração e implementação do Plano Plurianual para o centro de governo, na Casa Civil.	1	1,09%	2	2,20%	3	3,33%	2	2,27%	5	5,81%
Uma cultura que valorize a atividade de planejamento fortemente consolidada nos dirigentes dos partidos políticos.	18	19,57%	3	3,30%	0	0,00%	2	2,27%		0,00%
Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal.	28	30,43%	7	7,69%	2	2,22%	9	10,23%	2	2,33%
Total	92	100,00%	91	100,00%	90	100,00%	88	100,00%	86	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Cabe registrar que a assertiva/solução proposta envolvendo o maior protagonismo do Poder Legislativo na valorização do planejamento governamental, o PEG, (marcada em verde) foi, entre todas, a que menor teve aderência do grupo de entrevistados.

Essa percepção de que o planejamento governamental, ou pelo menos, o debate dos instrumentos convencionais do planejamento público, como o PPA, é um tema ausente na agenda legislativa (não raro dominada pela lógica corporativa e particularista), é corroborada pelos entrevistados. A ausência de uma perspectiva nacional no debate legislativo, segundo dirigente do sistema federal de planejamento, é um dos desafios atuais, como pontua a seguir.

Eu acho que o parlamento tem um papel central nisso tudo, porque, afinal, é, ele que define as leis. Portanto, ele, ele sedimenta as diretrizes, (né?), e orientações, (né?), do Executivo e, de certa forma, ele tem um papel, central numa discussão

política, é, do orçamento, do planejamento. Então, ele é uma casa, uma casa central nessa discussão. Porém, é, eu creio que o, que o, que a própria, a própria falta de uma, uma visão nacional, de uma visão estratégica nacional, você acaba dentro do Legislativo, é, trabalhando com pautas muito locais, com interesses muito setoriais, (né?), apesar de legítimas, né? Os lobbies, em princípio, eles são legítimos, mas isso não pode ser, perder de vista a visão do todo, a visão do interesse nacional, né? Então, eu acho que isso é muito fragmentado dentro da casa legislativa, (né?), e acaba, isso, servindo para interesses muito específicos. (Entrevista ao autor em 24/04/2019)

A metodologia de Análise Fatorial

Antes da identificação das variáveis explicativas relacionadas ao grau de facilidade e o grau de concordância acerca das questões “Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las” e “O que você acha sobre as sentenças”, optou-se por realizar a análise fatorial, visto que o objetivo é identificar e reduzir o número de variáveis contidas nos questionários. Como já ressaltado, quando o objetivo é simplesmente reduzir as informações da matriz de correlações, isso é tipicamente obtido a partir da análise fatorial comum. Nesse sentido, parece mais adequado falar em fatores.

Inicialmente, realizou-se a identificação do número de variáveis latentes contidas nos questionários contextuais dos servidores. Para a aplicação da análise fatorial (AF) com o método *Principal Axis Factoring* e rotação *Varimax*, utilizou-se o software estatístico SPSS 24.0 (*Statistical Package for Social Sciences*); para tal, as opções de respostas de cada variável dos questionários foram recodificadas em valores numéricos de 1 a *i* (total de alternativas da variável), em que: 1 associasse a situação teoricamente mais negativa e “*i*” a situação teoricamente mais positiva. Optamos por efetuar uma rotação *Varimax*, cujo objetivo é levar a que cada variável só tenha um output alto num dos fatores, sendo os *outputs* nos fatores remanescentes próximos de zero, o que nos resultou compactarmos as análises em apenas quatro fatores. Constatamos que a variância comum para cada variável, bem como a variância específica, se mantêm constantes após a rotação dos fatores. Essa estrutura já nos permite efetuar uma identificação prévia dos fatores, isto é, efetuar uma interpretação prévia. Todavia, iremos efetuar a interpretação apenas dos valores com cargas superiores a 0.30.

Para obtenção dos resultados, realizou-se os seguintes procedimentos propostos por Johnson e Wichien (1998), para a Análise Fatorial, e Laros (2012), listados da seguinte forma: i) verificação da fatorabilidade da matriz de correlações; ii) número de fatores a ser extraído; iii) decisão sobre o tipo de rotação a ser utilizada; iv) inspeção das cargas fatoriais; v) obtenção de índices de fidedignidade; xi) cálculo dos escores fatoriais.

A medida global do Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) de adequação amostral e o “Teste de Esfericidade” de Bartlett são uma medida de diagnóstico da homogeneidade das

variáveis, em que valores superiores a 0,9 denominam a análise fatorial muito boa e para valores entre 0,8 e 0,9 boa, isso porque o KMO perto de 1 indica coeficientes de correlação parciais pequenos.

A metodologia de análise de correspondência

Usa-se a análise de correspondência simples, uma técnica estatística que fornece uma representação gráfica das tabulações cruzadas. Tabulações cruzadas surgem sempre que for possível colocar eventos em dois ou mais conjuntos diferentes de categorias. Além disso, esta técnica fornece um meio de representar graficamente a estrutura de tabulações cruzadas, de modo a esclarecer sobre os mecanismos subjacentes. Para dizer com certa razoabilidade de distribuição de amostra para amostra, os meios usuais para se responder a essa pergunta é o teste qui-quadrado de Pearson para independência; testa se uma tabulação cruzada desvia significativamente de uma em que as linhas e colunas são independentes (YELLAND, 2010).

Pressupostos para a utilização da Análise de Correspondência, ao analisarmos a tabela específica, onde se apresenta o teste qui-quadrado e a significância associada, é possível concluir que existe uma associação significativa do grau de facilidade atribuído pelos servidores com o eixo correspondente; pode-se notar que há uma associação estatisticamente significativa entre estes itens, já que o valor p é menor ou igual a 0,05. Todas as análises de correspondência apresentadas foram significativas no nível de 5%.

