



INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA
PROGRAMA DE MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO
GOVERNAMENTAL

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:

EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL, MINAS GERAIS E DISTRITO
FEDERAL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FLAVIO MASCARENHAS RORIZ PEDROSA

BRASÍLIA-DF, BRASIL

2017

FLAVIO MASCARENHAS RORIZ PEDROSA

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL**

EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL, MINAS GERAIS E DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público, como parte das
exigências do Programa de Mestrado em
Políticas Públicas e Gestão Governamental
para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos
Orientadora

BRASÍLIA-DF, BRASIL

2017

FLAVIO MASCARENHAS RORIZ PEDROSA

**PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO COMO FERRAMENTA DE PLANEJAMENTO
GOVERNAMENTAL**

EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL, MINAS GERAIS E DISTRITO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Instituto
Brasiliense de Direito Público, como parte das
exigências do Programa de Mestrado em
Políticas Públicas e Gestão Governamental
para a obtenção do título de Mestre.

Aprovada em 27 de novembro de 2017

Prof. Dr. Francisco Gaetani
ENAP, FGV, PUC-MG

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins
Instituto Publix, IDP, FGV

Profa. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos
Orientadora (IDP)

BRASÍLIA-DF, BRASIL

2017

RESUMO

O objetivo principal da dissertação é verificar a presença de variáveis de Fatores Críticos de Sucesso em casos concretos de planejamento governamental no Brasil: o Plano Plurianual Federal (2016-2017), o Governo de Minas Gerais (2003-2014) e o Governo do Distrito Federal (2015-2017). A lista de variáveis foi construída a partir de uma revisão de literatura a respeito da teoria e prática do uso de Planejamento Estratégico em governos. Dessa forma, constrói-se um quadro sinótico com as variáveis críticas para o sucesso de um processo de Planejamento Estratégico na Administração Pública. O quadro é aplicado às três experiências citadas, cujas informações foram coletas por observação direta, entrevistas semiestruturadas e análise bibliográfica. Conclui-se que o quadro foi razoavelmente útil para análise descritiva dos processos e futuras agendas de pesquisa envolveriam a sua aplicação a novos casos de planejamento governamental.

Palavras-Chave: Planejamento Estratégico, Planejamento governamental, Plano Plurianual, Minas Gerais, Choque de Gestão, Distrito Federal, *Balanced Scorecard*.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
1. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL	11
1.1. Governos planejam?.....	11
1.2 Há planejamento governamental no Brasil?.....	14
1.3 O famigerado Plano Plurianual	18
2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM GOVERNOS	23
2.1 O que é Planejamento Estratégico?.....	23
2.2 Planejamento estratégico x Planejamento governamental	34
2.3 Experiências internacionais de PE em Governos	38
2.4 Os fatores críticos de sucesso para PE	42
3. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS.....	50
3.1 Aplicação de variáveis ao PPA	50
3.2 Aplicação de variáveis ao Choque de Gestão em MG	61
3.3 Aplicação de variáveis ao PE do GDF	76
CONCLUSÃO	89

INTRODUÇÃO

O objetivo principal dessa dissertação é verificar a presença de variáveis Fatores Críticos de Sucesso em experiências de planejamento governamental no Brasil, de forma a permitir análises descritivas. A lista de variáveis foi construída de forma original nessa dissertação, baseando-se na literatura internacional de Planejamento Estratégico (PE). As variáveis foram aplicadas a três processos de planejamento governamental: o Plano Plurianual federal (PPA), o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e o Planejamento Estratégico do Distrito Federal. Os dois últimos casos, escolhidos intencionalmente, são experiências de uso de outras ferramentas de PE complementares ao PPA estadual. Dessa forma, a pesquisa poderá indicar se as variáveis construídas no modelo são válidas para explicar os resultados apresentados nestes processos de planejamento governamental.

Em 2003, o Governo Estadual de Minas Gerais adotou o chamado “Choque de Gestão”, ao incorporar ferramentas de gestão advindas do setor privado, definir planos de ação com objetivos detalhados e uma cultura organizacional voltada para resultados. Dentre as ferramentas utilizadas, destaca-se o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, complementar ao PPA e representante de um planejamento de longo prazo do Programa Choque de Gestão.

No ano de 2015, o Governo do Distrito Federal efetivou o uso da ferramenta *Balanced Scorecard* (BSC) para construir o Planejamento Estratégico do DF, adotando seu painel de indicadores como ferramenta de monitoramento das iniciativas de cada Secretaria de Estado. O respectivo capítulo tentará analisar os principais ganhos e desafio na adoção de tais ferramentas, procurando identificar a presença das variáveis de sucesso elencadas.

Ressalta-se que a dissertação parte da premissa de que, entre as grandes tendências globais do século XXI, a necessidade de maior entrega de valor público ao cidadão é uma das mais centrais para os governos. A conquista de direitos políticos, econômicos e sociais no decorrer dos últimos séculos gerou uma demanda maior e mais exigente por serviços e bens públicos de qualidade, o que pressiona os atores governamentais a aumentarem sua produtividade e inovarem em suas políticas públicas. Logo, a transformação de estruturas administrativas e burocráticas em estruturas flexíveis,

empreendedoras e com foco no serviço é o maior desafio da gestão pública na atualidade.

Portanto, para cumprir bem sua função, a administração pública deve possuir os recursos adequados e o capital humano necessário de modo a corresponder às necessidades de desenvolvimento e qualidade de vida da sociedade. Assim, para atuar de forma eficiente, eficaz e efetiva em favor da sociedade, faz-se mister a adoção de ferramentas que orientem a administração na melhoria de seu desempenho (SOUZA, 2010).

Em contrapartida, entende-se que o desenvolvimento da administração pública no Brasil passou por fases distintas. Ora demonstra uma consolidação de burocracia técnica à revelia da política, ora tentou-se descaracterizar seu caráter funcional em nome da política. Sua origem convencionada seria no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) no Estado Novo de Getúlio Vargas. O período é caracterizado pela especialização de órgãos, uma reforma administrativa e a estruturação de normas e métodos rígidos que refletiam padrões tipicamente burocráticos de Estado (MARTINS, 1997).

Entre 1945 e 1964, período da Segunda República, houve uma adaptação institucional às estratégias desenvolvimentistas e fortes ajustes foram realizados em nome da disfunção burocrática e crises política, econômica e social. Entre Vargas, Juscelino, Jânio e Jango, houve uma diminuição no nível de racionalidade da administração pública e um forte caráter clientelista (MARTINS, 1997).

Durante o Regime Militar, houve uma radical reestruturação do entendimento a respeito da maquinaria pública e entendeu-se a necessidade de reformá-la. O Decreto Lei nº 200 é um epítome deste momento, trazendo os princípios de planejamento, organicidade e centralização de decisões. Mesmo com a repressão democrática, o Estado sofreu uma vigorosa modernização administrativa rumo a um modelo tecnocrático (COLLIER, 1982).

Em seguida, os primeiros anos após a redemocratização apresentaram diversos sinais de crise e cansaço no aparelho estatal. Falhas herdadas do modelo tecnocrático e a volta da influência patrimonialista geraram uma deterioração da administração pública (MARTINS, 1997). A tentativa de implementar um Estado Social que atendesse todas

as expectativas da Constituição de 1988 conviveu com crises de desorganização na estrutura pública, seu sistema de carreira e a autonomia de decisão dos órgãos.

Uma tentativa de alteração na administração pública ocorreu no Governo Fernando Henrique Cardoso, no qual o Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira comandou uma reestruturação gerencial para responder à crise do nacional-desenvolvimentismo e patrimonialismo brasileiro (MARTINS, 2006). O Plano Diretor da Reforma do Estado tinha por objetivo transformar a cultura patrimonialista em uma cultura gerencial dentro do setor público. Suas propostas se baseavam nas teorias de Administração Gerencial surgidas na Inglaterra na década de 80, incluindo a necessidade de adaptação de ferramentas de gestão do setor privado para a administração governamental (DE PAULA, 2005).

Esse modelo de Administração Gerencial surgiu em um contexto de crise para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos recursos sob a responsabilidade do Estado. Sua premissa é de que Estado tem o papel de assegurar o interesse do cidadão-usuário, a maior eficiência e qualidade dos serviços públicos e não verificar exclusivamente o cumprimento da legislação em vigor (SOUZA, 2010).

Nesse novo Estado, a função administrativa de planejamento é uma das principais ferramentas para a transformação da gestão pública. Um grande desafio é a adoção de modelos modernos de gestão que não sejam engolidos pela cultura dominante na administração pública. No caso do Brasil, há a particularidade da convivência de aspectos de Estado patrimonialista, desenvolvimentista, burocrático tecnocrata, *gerencialista* e até mesmo empreendedor, todos ao mesmo tempo. Essa miríade traz enormes dificuldades para que o Governo consiga planejar de verdade.

Também se adota por premissa que o planejamento governamental tem por objetivo fornecer um direcionamento comum com responsabilidades, alinhamento e *accountability* nas organizações. Assim, refletiria o plano de governo que foi aprovado pela sociedade nas urnas, garantindo o alinhamento entre os diversos programas desempenhados pelas diferentes pastas e meios para medir o alcance de objetivos.

A importância de um planejamento governamental eficiente, mensurável e legítimo é reforçada pela necessidade de Governos se desenvolverem nos períodos de turbulência, transição de mandatos, incertezas conjunturais e também aproveitarem as novas

oportunidades. Para um eficaz processo de elaboração de um planejamento governamental, a ferramenta do Planejamento Estratégico é uma das receitas mais indicadas pela literatura de Administração.

O Planejamento Estratégico fornece insumos que possibilitam às organizações conhecer o ambiente em que estão inseridas, proporcionando um senso de direção e evitando riscos em suas ações (PORTER, 2001). Por isso, este estudo se justifica pela importância do PE como uma ferramenta de gestão e pela latente necessidade de aprimorar a entrega de valor público que a máquina pública no Brasil oferece ao cidadão.

Tendo em mente esse embasamento teórico, o trabalho configura uma pesquisa descritiva, conforme a classificação de Marconi e Lakatos (1990), cujo objeto de estudo são processos de planejamento governamental. O propósito de elaborar um quadro sinótico que reúna um conjunto de variáveis que permitam descrever casos específicos de planejamento governamental, incluindo a subsequente aplicação de variáveis nas três experiências, não representa uma inferência causal a ser universalizada. Portanto, será um estudo descritivo, com o compromisso de utilizar indicadores quantitativos, análise qualitativa de fatores e escolha de casos heterogêneos (COLLIER et al, 2010).

A partir desta definição, a metodologia planejada incorporou a pesquisa documental e a observação direta para levantar fatos e aspectos quantitativos, bem como entrevistas semiestruturadas que forneceriam perspectivas comparativas e históricas em forma de pesquisa subjetiva. As entrevistas, cujas perguntas se basearam na lista de variáveis a serem verificadas, permitem a averiguação de fatos descritos na literatura, levantamento de alternativas causais e fornecimento de visões subjetivas sobre a presença das variáveis nas três experiências abordadas (MARCONI & LAKATOS, 1990).

A respeito da escolha intencional de casos, é importante destacar que se trata de uma experiência de décadas do Governo Federal, outra de 12 anos em MG em caráter *post hoc* e, por último, outra em fase de implementação no DF. Por um lado, tais diferenças limitam comparações diretas entre as experiências. Por outro lado, permitem uma rica reflexão sobre o processo de formulação do planejamento governamental em diferentes esferas federativas, diferentes momentos socioeconômicos, com diferentes lideranças políticas e Partidos envolvidos, ainda que com metodologias semelhantes (MARCONI & LAKATOS, 1990).

Em suma, a dissertação se organizará nos seguintes capítulos: i) Introdução; ii) Planejamento Governamental, que contempla o referencial teórico e o histórico do conceito no Brasil; iii) Planejamento Estratégico em Governos, dividido em revisão teórica, experiências práticas e o quadro de variáveis; iv) Análise empírica das experiências Federal, de Minas Gerais e do Distrito Federal; vi) Conclusão, com os resultados e possíveis futuras agendas de pesquisa.

1. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O termo Estratégia é utilizado comumente para representar o planejamento de ações visando a objetivos específicos. No campo da administração, é intimamente ligado com as teorias de Planejamento Estratégico, conceito que surgiu no século XX. Já no campo da Política, há muitos autores que tentam explicar como os governos adotam estratégias, por meio de um planejamento governamental, para corresponder aos seus compromissos com as populações. Ressalta-se que o conceito Estratégia em si possui raízes históricas bem mais longínquas e abrangentes:

A estratégia é um conceito recente? Nem de longe. Desde quando o homem das cavernas se pôs a caçar, pescar ou lutar para poder sobreviver, a estratégia sempre esteve presente como um plano antecipado do que fazer para ser bem sucedido. O termo estratégia – do grego *strategos* – inicialmente refere-se a uma posição militar (general de exército), mais tarde veio a designar “a arte do general”, significando a aplicação das competências do general no exercício de sua função (arte militar). Ao tempo de Péricles (450 a.C.), a estratégia designava as habilidades gerenciais de administração, liderança, oratória e poder (CHIAVENATO e SAPIRO, 2004: 36).

A partir deste entendimento, o presente capítulo irá apresentar o conceito de planejamento governamental e a importância do ato de planejar na Administração Pública.

1.1. Governos planejam?

"Um objetivo sem meta é apenas um desejo" (Antoine de Sainte-Exupéry).

O Planejamento, como prática de elaborar planos para orientar o desenvolvimento estatal, surgiu de forma concreta com o planejamento de cidades no final do século XIX, influenciado pelo conceito urbanístico de cidades-jardim. Com a experiência da economia planificada na União Soviética no final da década de 1910, emergiu a vertente do planejamento econômico centralizado, no qual o Estado controla os recursos e realiza a distribuição, de acordo aos planos e metas elaborados pelos burocratas. A partir da década de 1940, uma forma mais abrangente, que englobava as esferas social e econômica do planejamento, surgiu no Ocidente, provavelmente como uma resposta ao

centralismo soviético. Nesse período, houve o avanço de ideias *keynesianas* e políticas de desenvolvimento regional (OLIVEIRA, 2006).

É possível classificar o planejamento governamental de acordo com a sua esfera de atuação, sendo nacional (definindo metas e diretrizes para a nação), regional (limitado às peculiaridades econômicas e sociais de uma região), urbano (circunscrito ao crescimento de um ambiente de uma cidade) ou setorial (ligado a um setor específico, como Educação ou Meio Ambiente) (LOPES, 1990).

Considera-se que o planejamento governamental seja essencial para o desenvolvimento de uma sociedade, afinal, o desenvolvimento resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos em conjunto com a sociedade e o mercado, materializando-se em políticas públicas. Logo, os problemas presentes na sociedade são alvo de ações empreendidas pelos governos em suas funções de Estado e não há política pública sem ação, decisão e formalização conjuntas (HEIDEMAN, 2006).

Nesse sentido, a administração pública é responsável por definir a estratégia do Governo em todas suas políticas públicas. Esse processo de definição de ações envolve negociações e conciliação de interesses dos diferentes grupos e movimentos sociais, o que é essencial para a efetividade do planejamento. Essa definição estratégica constitui um mapeamento inteligente de ações que visa atingir um futuro compartilhado, bem como a descrição do caminho utilizado para alcançar os objetivos do governo. A estratégia de um governo é expressa, em grande parte, em seu planejamento governamental (CUNHA, 2011).

O processo de planejamento em governos é composto pela determinação do que deve ser feito, quais os objetivos específicos, os controles que serão adotados e qual será o gerenciamento utilizado nas atividades. Por isso, Souza (2004) considera que o planejamento é a função administrativa primordial ao servir de base para todas as outras funções empregadas. Em se tratando de Governos, o Planejamento tem por propósito definir os objetivos de futuro da sociedade e estabelecer os meios para alcançá-los, de forma que as transformações sociais não sejam determinadas por circunstâncias externas ou fortuitas e sim seja um resultado de decisões conscientes geradas pelos gestores e habitantes (SOUZA, 2004).

Lopes fornece uma definição própria para o planejamento no setor público como sendo um "método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos" (LOPES, 1990:3). Ele chama a atenção para a necessidade de haver órgãos específicos de planejamento, coordenando a criação e a implementação de políticas públicas (LOPES, 1990).

Bryson define como "*a disciplined effort to produce fundamental decisions and actions shaping the nature and direction of an organization's (or other entity's) activities within legal bounds*" (BRYSON, 1988:74). Um planejamento público traria discussões e decisões entre *decision makers* chave que normalmente não dialogam sobre o que é importante para a população.

A necessidade de um planejamento formalizado é entendida por Dror (1971) ao afirmar que "o planejamento é, no momento, o modo mais estruturado e profissional de fazer política", devido à sua "atenção explícita à consistência interna" e seu "esforço para proporcionar racionalidade estruturada" (DROR, 1971:93).

Um dos maiores expoentes na teoria sobre planejamento governamental é o economista chileno Carlos Matus. Para ele, a ação planejadora do Estado não deve se limitar à produção econômica, alcançando também o que ele define como "Produção Social", conceito que abrange diversos aspectos da vida social da população (MATUS, 2006). Tal fato acaba aumentando o grau de imprevisibilidade do Planejamento, pois, ao abarcar os diversos campos governamentais, há uma grande demanda de criatividade na resposta aos atores sociais envolvidos. Modelos estatísticos são úteis na formulação dos cenários de planejamento, mas com a complexidade decorrente das inúmeras reações possíveis, é impossível prever todas as variáveis envolvidas (CUNHA, 2011).

Essa característica é observada em grandes organizações do setor privado. Contudo, ao se tratar de Governos, o grau de complexidade é exponencialmente maior. Nesse sentido, modelos de planejamento baseados em tecnologia da informação podem ser muito eficazes em organizações, porém não podem ser importados para o aspecto governamental sem amplas inovações (CUNHA, 2011).

Sinteticamente, o Planejamento Estratégico Situacional (PES ou *Planificación de Situaciones*, no original) foi concebido como um instrumento de Planejamento

governamental descrito pelas seguintes etapas: análise de problemas, identificação de cenários e visualização de atores sociais. Dessa forma, o PES propõe uma estrutura modular, sendo que existem módulos explicativos (macroproblemas, megaproblemas e problemas); módulos de ação (projetos, operações, ações); módulos de gestão (organismos que assumem responsabilidade); e módulos complementares (cenários e planos de contingência). O plano segue, então, quatro momentos – um relacionado com cada módulo -, o momento explicativo, o normativo, o estratégico e o tático-operacional. Nota-se que essa metodologia encaixa planejamentos de caráter anual, para o período do mandato e para o longo prazo (MATUS, 2006).

No PES, há o entendimento de que a ação do governo se destribe no projeto de governo, que é o conteúdo da proposta de governo na identificação de problemas e políticas públicas para reduzi-los; na governabilidade, que é o controle sobre as variáveis externas e a capacidade de articulação política; e na capacidade de governo, que representa a capacitação institucional e de pessoal no desempenho técnico administrativo. Esse caráter foi chamado de “triângulo de governo” (MATUS, 2006).

A metodologia possui como características essenciais os fatos de que o sujeito não é distinto do objeto na formulação estratégica; há a possibilidade de diversas explicações verdadeiras para um mesmo fenômeno objetivo, logo, sem um resultado específico a ser alcançado; os atores sociais não descobrem leis universais e sim geram possibilidades criativas; o poder político é escasso e limita a viabilidade do dever ser; há uma incerteza mal definida no sistema social; os problemas a serem enfrentados são semiestruturados e, portanto, têm soluções desconhecidas (NETO et al, 2006).

Para entender o seu enquadramento na realidade brasileira, a próxima seção se propõe a discutir a perspectiva histórica do planejamento do Estado brasileiro até os dias atuais.

1.2 Há planejamento governamental no Brasil?

“A única coisa do planejamento é que as coisas nunca ocorrem como foram planejadas.” (Lúcio Costa)

No caso brasileiro, considera-se que a tradição de planejamento governamental se iniciou em 1890 com o Plano Geral de Viação Federal. Porém, somente a partir da década de 30 se inicia uma prática sistemática de planejar as ações governamentais. No Estado Novo de Getúlio Vargas, houve a instituição de comitês e comissões *ad hoc* para

sistematizar planos, programas e projetos de ação, o que se tornou uma atividade recorrente na Administração Pública federal desde então (SOUZA, 2004).

O primeiro plano quinquenal (1939-1943), elaborado pelo extinto Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) inaugurou uma longa sequência de “*planos*” governamentais cuja função e efetividade se limitavam apenas ao controle orçamentário plurianual em obras de infraestrutura (DE TONI, 2014:8).

Essa primeira fase de planejamento é caracterizada como um planejamento governamental estritamente orçamentário, constituído pela elaboração de diagnósticos e a estruturação das bases do Estado nacional-desenvolvimentista.

A partir dos anos 50, seria uma nova fase, caracterizada como plenamente desenvolvimentista, voltada à implementação de planos nacionais para industrialização e ampliação de infraestrutura (PAGNUSSAT, 2006). Bercovici (2015) analisa as experiências da primeira metade do século XX, destacando as experiências do Plano de Metas do Governo JK, o Plano Trienal de Celso Furtado no Governo Jango e os PNDs militares, elaborados por João Paulo Reis Veloso, Mário Simonsen e Severo Gomes:

A experiência brasileira de planejamento antes da Constituição de 1988 é marcada por três grandes momentos, dos quais apenas um foi uma experiência bem sucedida. Estes momentos são representados pelo Plano de Metas (1956-1961), pelo Plano Trienal (1962-1963) e pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) (BERCOVICI, 2015: 21).

No mesmo sentido da crítica de Bercovici (2015), há muitas dúvidas na literatura sobre a eficiência das experiências anteriores de planejamento no Brasil. O economista Roberto Campos considera que o conceito de planejamento sempre foi executado incorretamente pelos governos até 1970 (CAMPOS, 1969).

Para Campos, haveria uma confusão entre declarações de política, programas de desenvolvimento e planos de desenvolvimento, sendo que enunciações simples de estratégia e metas de desenvolvimento não deveriam ser consideradas como planejamento governamental. Na verdade, seria necessário desdobrar tal estratégia em planos e programas operacionais específicos, o que até então não era realizado (CAMPOS, 1969). De Toni (2014) adiciona que essa fase, conhecida como “auge do

planejamento”, seria, na verdade, o auge de um modelo economicista autoritário de planejamento estatal (DE TONI, 2014).

Já no final da década de 1970, o planejamento do Governo perde força, sobretudo pela crise econômica mundial causada pela Crise do Petróleo e as dificuldades nacionais com inflação e aumento da dívida externa (PAGNUSSAT, 2006). Nos anos seguintes, com a urgência de mitigar o mau desempenho econômico da chamada “Década Perdida”, o planejamento governamental teria se dedicado à estabilização econômica. Para Pagnussat, essa configuraria a terceira fase do planejamento no Brasil (PAGNUSSAT, 2006).

Mesmo nessa nova fase, Lopes (1990) considera que a trajetória histórica do conceito de planejamento foi mal sucedida no Brasil. O autor considera que os anos entre 70 e 90 constituem um crepúsculo de planejamento, no qual os planos nacionais só funcionaram quando a economia obtinha bom desempenho e falharam em ciclos mais difíceis. Por isso, considera que o Planejamento em si não foi instrumento efetivo de desenvolvimento e acredita que um caráter muito abrangente e fechado em sua formulação esgarçaram seus defeitos. Nesse período, houve uma fase de críticas ao ato de planejar e surgiu uma crença forte de ceticismo sobre sua eficácia (LOPES, 1990).

Em entrevista, o especialista do Ministério do Planejamento Roberto Wagner Rodrigues afirmou:

- [Os Planos Nacionais] não passavam de cinco anos. Muitos nem aconteciam. Vinha uma crise econômica e virava tudo improvisação. Nunca teve na história do Brasil um plano verdadeiro de longo prazo. Não é da nossa tradição (RODRIGUES, 2017).

Segundo De Toni (2014), a transição democrática e a crise econômica dos anos 80 desmantelaram o sistema federal de planejamento, já que o Governo não conseguia fazer planos de investimentos em longo prazo e focava em resolver as constantes crises (DE TONI, 2014). O foco estritamente econômico pode ser visto nos Planos Cruzado (1986), Bresser (1987) e Verão (1989), por exemplo (SARAIVA, 2006).

Dentre as principais críticas a esse momento, ressalta-se essa preponderância do aspecto econômico que deixou os urgentes problemas sociais em segundo plano, ou mesmo aparentes apenas *proforma*, o que é contrário à visão proposta por Matus (Produção

Social). A falta de participação democrática, até mesmo com pouca discussão com o Legislativo, também é considerada uma falha grave na elaboração de um planejamento governamental. É perceptível o distanciamento entre o formulador e a população, que é a principal interessada no processo.

Outro aspecto seria o otimismo exagerado dos Planos que contavam com quase nenhuma análise de cenário, retratando principalmente uma visão de futuro nacionalista e distante. Há uma falta de rigor técnico, no estabelecimento de objetivos; em determinados planos, a determinação de metas por demais abrangentes, se traduz na tentativa de que qualquer resultado sirva como indicador do atingimento das metas (LOPES, 1990).

Os planos também se limitavam a ciclos pequenos de 2 a 5 cinco anos e frequentemente havia o abandono de metas que se demonstravam de difícil alcance. Não havia qualquer forma de *accountability*, pois a formulação do plano não gerava nenhuma obrigação vinculante em si para os governantes. A falta de continuidade, na qual a mudança de um governo para outro significa a descontinuidade dos planos, foi bastante comum até então.

Por um lado, houve a criação de órgãos específicos para conduzir o processo de planejamento, como o Ministério do Planejamento (1962) e subsequentes Secretarias Estaduais e Municipais. Porém, não foi verificada uma coordenação entre os diferentes entes federativos na formulação e execução dos planos. Mesmo a relação entre Ministérios da Fazenda e Planejamento mostrou-se problemática em alguns momentos (LOPES, 1990).

Mesmo assim, a criação de uma burocracia especializada em planejamento foi um dos aspectos mais relevantes deste período. Já na década de 70, esses profissionais percebiam a necessidade de aprimorar a leitura de cenário essencial para um planejamento eficiente. Assim, procuraram fugir de abordagens mais lineares, racionais e burocráticas do período (CUNHA, 2011).

Nesse contexto, é entendido que a partir da década de 90, iniciou-se uma quarta fase de planejamento, na qual houve uma retomada da prática de Planejamento governamental com a prescrição do Plano Plurianual (PPA) na Constituição Federal Brasileira de 1988

(PAGNUSSAT, 2006). A próxima seção irá abordar especificamente o PPA e a literatura existente sobre essa política pública.

1.3 O famigerado Plano Plurianual

“A cultura devora a estratégia no café da manhã” (Peter Drucker)

O PPA, de acordo com a definição de Andrade (2008), é o instrumento que conduz os gastos públicos de maneira racional, a fim de assegurar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos. É importante ressaltar que qualquer ação do governo somente poderá ser executada se o programa estiver inserido no PPA (ANDRADE, 2008). A Constituição de 1988 apresenta as regras que conduzem à elaboração do PPA:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual [...];

§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 (BRASIL, 1988).

A inclusão do PPA no texto constitucional representa um reconhecimento ao Planejamento como função indispensável ao Estado. Dessa forma, o PPA foi criado para ser o principal instrumento de planejamento e gestão estratégica do Governo. Iniciado no segundo ano de mandato e contemplando um horizonte de quatro anos, visaria evitar quebras bruscas na condução de políticas públicas na troca de mandatos. Ao integrar os objetivos da sociedade, as políticas de governo em médio prazo e a realização anual dos gastos, integraria o planejamento governamental com a execução de políticas públicas (PAULO, 2007).

Um dos aspectos inovadores da constitucionalização de uma ferramenta como o PPA foi destacada em entrevista com Carlos Eduardo Lacerda Veiga, Coordenador-Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucional do Ministério do Planejamento: “a grande sacada do PPA é que no mundo existem planos setoriais. Só aqui [no Brasil] tem um Plano de Governo para deixar tudo coerente, em um projeto de nação” (VEIGA, 2017).

Dentro dessa sistemática de planejamento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Ela deve definir as metas e prioridades da administração pública, orientar a elaboração da LOA, dispor sobre as alterações na legislação tributária no município, dispor sobre a política de pessoal e encargos sociais e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (ANDRADE, 2008).

Garcia (2000) considera que o PPA seja a principal ferramenta de implementação do Planejamento governamental no Brasil, ao assumir o papel de coordenador de ações do Governo Federal. A equipe de elaboração é coordenada pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) do MP e coordena a formulação dos programas na definição de seus atributos principais, que são: os objetivos, o público-alvo, os indicadores e as metas. Dessa forma, o conjunto de programas compõe o PPA e seu texto é aprovado pelo Congresso Nacional (GARCIA, 2000).

Formalmente, o processo de construção do Plano Plurianual envolve a orientação para a alocação dos recursos públicos de modo eficiente e racional, tentando traduzir os principais objetivos estratégicos do Governo em orçamento. A concepção apoia-se nas definições das diretrizes, metas e objetivos nas quais a administração pública desenvolveria suas ações voltadas ao desenvolvimento do País:

A dinâmica de construção do PPA é simples e lógica: durante a campanha eleitoral, os candidatos devem apresentar um plano de governo, que espelha compromissos a serem assumidos caso sejam vitoriosos no pleito. Decidida a eleição, o plano de governo do candidato deve servir como principal insumo para a elaboração de uma orientação estratégica de governo. Essa orientação estratégica deve subsidiar a elaboração das diretrizes estratégicas de cada setor, de forma que seja criado um grupo sinérgico e cooperativo entre as políticas governamentais. Estabelecidas as orientações estratégicas, devem ser definidas as políticas propriamente ditas, que serão materializadas por meio dos programas e ações (orçamentárias ou não) que os compõem. Paralelamente a essas definições, é realizada uma projeção do cenário fiscal para o período do plano, de forma a dimensionar a disponibilidade de recursos orçamentários para a implementação dos programas (DE PAULO, 2010: 175-6).

O primeiro PPA foi elaborado no governo de Fernando Collor, com vigência entre 1991 e 1995. Foi considerado um fracasso do ponto de vista de planejamento e gestão

orçamentária (GARCIA, 2000). Ressalta-se, entretanto, que o período foi marcado pela instabilidade econômica e, principalmente, política, que culminou no *impeachment* do presidente.

O PPA dos anos de 2000-2003 (“*Avança Brasil*”) é considerado um marco metodológico no planejamento governamental, ao trazer o conceito de programa como unidade de gestão. Essa inovação permitiu uma orientação das políticas públicas em virtude dos problemas identificados na sociedade, um foco maior em resultados (PAULO, 2010).

Em entrevista, o especialista Jackson de Toni concordou com a importância dos PPAs de 2000-2003 e 2004-2007, com a inovação de utilizar a categoria “problema” no planejamento:

- O que mais se aproximou [das idéias de] Matus foi o PPA 2000-2003 e o subsequente. Foram os mais importantes já feitos. Neles, você percebe o uso da categoria “*problema*”. As metodologias tradicionais não começam com problemas e sim objetivos-diretrizes, e acabam sugerindo a ideia de que existem problemas a serem resolvidos que ninguém sabe quem são. (...) Essa abordagem por problemas ajuda a definir o que é importante e o que não é, o que é causa e o que é consequência, o que é sintoma e o que é doença. Os problemas ajudam a percepção holística e transversal das coisas (...). Com isso, favorece até a discussão de Governabilidade. Com um plano você não resolve tudo, você não domina todos os recursos necessários para resolver o problema, você faz parte do problema inclusive. É um processo de libertação coletiva porque você se dá conta que precisa fazer alianças, fazer parcerias estratégicas, persuasão de outros atores (DE TONI, 2017).

De acordo com Cardoso Jr (2015), os PPAs dos períodos de 2004-2007 (“*Brasil de Todos*”) e 2008-2011 (“*Desenvolvimento com inclusão social e Educação de qualidade*”) não apresentaram grandes alterações metodológicas em relação ao inovador plano anterior. Ainda assim, houve uma tentativa de ampliação da participação da sociedade civil organizada nas diretrizes do PPA e a inclusão de um Plano de Orientações Estratégicas (CARDOSO JR, 2015).

Entretanto, Paulo (2010) defende que a partir de 2007, o movimento de descrédito do PPA como instrumento de planejamento e gestão aumentou. Na ocasião, a Presidência da República ignorou os trabalhos de preparação do PPA 2008-2011 e promoveu planos

estratégicos alternativos, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Programa Nacional da Educação (PNE) e a Agenda Social (PAULO, 2010).

Essa visão é concordante com o exposto por Carlos Eduardo Veiga, em entrevista:

- [Do *Brasil de Todos* para os atuais] perdeu o sentido do plano, virou *marketing*. [Ficou] mais importante trocar os nomes, mudar do fulano para ciclano, do que fazer um planejamento do País. Chegamos ao ápice da falta de transparência. [As novas metodologias] só queriam deixar a marca de que era diferente. Uma vez, um Secretário Executivo disse “eu não penso em problemas, penso em soluções”. Isso é uma piada. Acaba com a forma de construir o plano. Despreza-se o olhar territorial que o Brasil precisa. O plano [atual] não agrega nada. O monitoramento não tá legal. Antes o Relatório de Avaliação, que chegava ao Congresso, era bem feitos. Hoje tem até interferência política para diminuir a transparência (VEIGA, 2017).

A próxima experiência, o PPA do quadriênio 2012-2015 (“Brasil sem miséria”) procurou de forma ambiciosa inovar o desenho geral do plano para deixá-lo mais simples, direto e flexível na operacionalização de políticas públicas. Por meio da Lei do PPA, o Decreto de Gestão e Portarias Ministeriais específicas, alterou as categorias conceituais, os atributos formais e a própria estrutura geral do PPA (CARDOSO JR, 2015).

O Plano Plurianual para o período de 2012 a 2015, em comparação aos anteriores, foi elaborado com significativas alterações em sua concepção e estrutura. Essas alterações tinham o objetivo de dar mais coerência às ações do governo. Buscou-se criar uma estrutura que refletisse as principais agendas governamentais, representadas pelo PAC e pelo Plano Brasil sem Miséria (PBM). Neste contexto, os antigos programas finalísticos foram substituídos por programas temáticos objetivos e iniciativas e as ações deixaram de constar do PPA para permanecerem apenas na Lei Orçamentária Anual (MAIA & MELO, 2015: 149).

Nesse período de quase três décadas, considera-se que o modelo adotado vem tendo dificuldade de desempenhar seu papel como principal instrumento de gestão estratégica e planejamento governamental no Estado Brasileiro. A possibilidade de adotar diferentes ferramentas levanta dúvidas sobre alternativas ao PPA. Entre elas, o PE é defendido enfaticamente por Bryson (1988):

The answer is that strategic thought and action are increasingly important to the continued viability and effectiveness of governments, public agencies and non-profit organizations of all sorts. Without **strategic planning** it is unlikely that these organizations will be able to meet successfully the numerous challenges that face them (BRYSON, 1988:74).

Nessa linha, o próximo capítulo irá propor uma revisão de literatura sobre Planejamento Estratégico e diferentes experiências de sua aplicação em governos. A partir disso, será possível construir a lista de variáveis de Fatores Críticos de Sucesso para PEs na Administração Pública.

2. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO EM GOVERNOS

2.1 O que é Planejamento Estratégico?

"Sem um planejamento estratégico competente, ninguém sobreviverá nestes tempos globalizados" (Michael Porter).

O Planejamento Estratégico é um dos conceitos mais difundidos na Teoria de Administração. Como ferramenta própria, surgiu formalmente em meados do século XX e adquiriu força e popularidade na medida em que os princípios de busca por uma administração técnica, científica e burocrática se fortaleceram no mundo. Dentre todas as funções administrativas, o planejamento funciona como uma base ao determinar, antecipadamente, o que deve ser feito, quais os objetivos e os principais passos para isso.

Tais influências são claras nos teóricos da Administração Científica, um modelo de administração proposto por Frederick Taylor a partir da publicação de *Princípios de Administração Científica* (1911). A Administração Científica (ou *taylorismo*) caracteriza-se pela ênfase nas operações de forma sistematizada, visando à racionalização máxima do trabalho e ganhos de produtividade. Portanto, a ideia é que a administração de uma organização fosse tratada como uma ciência (MINTZBERG, 2004).

Taylor promoveu uma revolução na organização do trabalho, tornando possível a coordenação de detalhes em larga escala como uma política de planejamento. Obteve-se, por conseguinte, um distanciamento entre as atividades operacionais e o ato de administrar, o que possibilitou a análise, descrição e monitoramento do desempenho. A administração não imersa nas tarefas do dia-a-dia torna possível o ato de administrar os recursos e dar direcionamento político à organização (JELINEK, 1979).

Outra experiência pioneira na adoção de ferramentas de planejamento foi desempenhada por Henri Fayol¹, ainda em 1949. O administrador registrou a experiência de utilizar previsões de dez anos (revisadas a cada cinco anos), na condução de seus negócios como executivo-chefe de uma mineradora francesa. O planejamento para Fayol seria a

¹ Jules Henri Fayol (1841-1925) é um dos pais da teoria clássica da administração. Sua influente obra *Administration industrielle et générale* (1916) defende que as principais funções da humanidade são Planejar, Organizar, Controlar, Coordenar e Comandar, que são expressas em quatorze princípios de Administração. Essa teoria clássica é uma das mais importantes na disciplina de Administração.

busca pelo aumento da produtividade, entendida como a eficiência com a qual as entradas são transformadas em produtos finais (MINTZBERG, 2004).

Portanto, a corrente teórica mais popular da Administração do início do século XX foi uma enorme influência para o surgimento do Planejamento Estratégico, na medida em que essa concepção de sistematização de atividades e divisão racional do trabalho levou o holofote à função planejamento dentro das organizações. Os teóricos da Administração Científica foram essenciais para a institucionalização do planejamento como um processo formal.

Nos anos 50, nos Estados Unidos, ferramentas de planejamento de longo prazo começaram a se popularizar nas organizações. Além da Administração Científica, houve uma profunda influência da tecnologia de planejamento dos países com economia planejada em longo prazo. Então, o planejamento estratégico surgiu a priori como um exercício orçamentário nos Estados Unidos e começou a se difundir com rapidez ao ponto que, nos anos 60, grande parte das maiores corporações já o havia adotado (MINTZBERG, 2004).

Neste primeiro momento, os planos em longo prazo ainda limitaram-se às projeções de lucro. O pioneiro diretor da *McKinsey Consulting Co.* Marvin Bower (1966) considera que as primeiras experiências de planejamento estratégico não tiveram muita utilidade, representados por uma enorme quantidade de papel e uma limitada quantidade de pensamento estratégico. Tais planos não permitiriam, por exemplo, antever a realidade ambiental futura (BOWER, 1966).

Com objetivo de sofisticar o processo de planejamento, na metade dos anos 60, foi elaborada uma metodologia de PE mediante proposições de Igor Ansoff, dos pesquisadores do *Stanford Research Institute* e dos consultores da *McKinsey Consulting Co.* (TAYLOR, 1975).

Com sua experiência na *Carnegie-Mellon University*, Igor Ansoff realizou diversos estudos em conjunto com outros estudiosos. Ansoff entendeu que, enquanto os teóricos da Administração Científica estudavam a parte interna das organizações, no mundo pós Segunda Guerra Mundial, o ambiente externo já exercia uma influência enorme na gestão das organizações. A partir de então, havia a preocupação se a empresa poderia atender ou não à procura de mercado. Ansoff percebeu que, mesmo com boas

estratégias, empresas não garantiriam sua eficácia, já que a estratégia poderia ser mal implantada e/ou controlada. Esse fenômeno, chamado de “paralisia por análise”, seria superado pela sua ferramenta de planejamento chamada Matriz de Ansoff (ANSOFF, 1990).

O modelo de Ansoff apresenta tipos de estratégia diferentes diante das possibilidades da empresa em relação aos elementos: produto e mercado. Diante da análise dos dados a respeito dos produtos/serviços da organização e da situação do mercado a que está inserida, a ferramenta forneceria um diagnóstico sobre a melhor estratégia a seguir. Por exemplo, com a necessidade de inserir um produto existente em um mercado consumidor novo, a empresa deveria lançar novas marcas e produtos para conquistar outros clientes (dos concorrentes) para desenvolver o mercado (ANSOFF, 1990).

Outra ferramenta fundamental nos primórdios do Planejamento Estratégico foi desenvolvida na década de 60 por pesquisadores da *Harvard Business School*. Trata-se da análise SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats*) que esquematiza as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças de negócios. Essa, que talvez seja a ferramenta mais popular até hoje em processos de Planejamento Estratégico, permite a análise do posicionamento da organização; a identificação de opções estratégicas de oportunidades, recursos e obstáculos; o desenvolvimento de uma visão compartilhada do negócio; e insumos para a elaboração de cenários e planos de ação (HABERBERG, 2000).

A partir deste momento, percebe-se que o primeiro passo para a formulação de um Planejamento Estratégico seria um diagnóstico situacional que permitisse identificar o cenário ao qual a organização está inserido, bem os possíveis cursos de ação a serem adotados neste cenário. Utilizando de diferentes ferramentas para o diagnóstico, o próximo passo seria traduzir a estratégia optada em atividades da organização. Tais desdobramentos são o Plano Tático, de caráter gerencial e responsável por criar metas e condições para seu alcance; e o Plano Operacional, referente às atividades e ações de curto prazo. Ambos devem ser coerentes e complementares à Estratégia definida.

Essa visão clássica percebia uma grande separação entre as atividades estratégicas, ligadas à Alta Administração; as táticas, de caráter de coordenação e gerencial; e as operacionais, com a execução prática das atividades (ACKOFF, 1970). Essas três camadas de organização refletem a visão da Administração Científica de uma

organização hierarquizada, burocrática, com grande foco na divisão do trabalho e racionalização máxima.

Figura 1 – Visão clássica de Planejamento Estratégico, Tático e Operacional



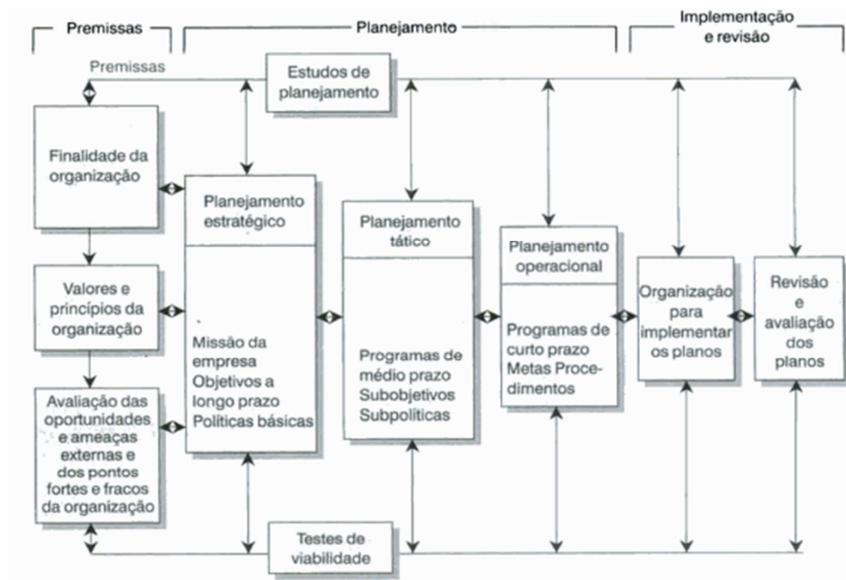
Fonte: Ackoff (1970)

Na década de 1970, o Planejamento Estratégico encontrou o seu auge como ferramenta de gestão. Um mundo globalizado com crises financeiras internacionais, problemas de abastecimento de matérias-primas e inflação recorrente fez com que as empresas entendessem, cada vez mais, a necessidade de se planejarem com base no ambiente externo (MINTZBERG, 2004). Neste momento, a concepção dominante era que o planejamento estratégico corresponderia ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado.

O modelo que melhor resume a concepção clássica de Planejamento Estratégico é proposto por George A. Steiner, autor da chamada “Bíblia do Planejamento Estratégico”, o livro *Strategic Planning: What every manager should know* (1979). O autor faz uma síntese da teoria acumulada sobre o tema até então, procurando elaborar um modelo que fosse aplicável às empresas e organizações sem fins lucrativos na execução de planejamentos estratégicos. Dessa forma, o processo de PE seria dividido em premissas, planejamento e implementação/revisão. O primeiro seria focado na discussão da finalidade e princípios da organização, enquanto avaliaria o contexto

situacional a que está exposta. Em seguida, no planejamento, estudos e testes de viabilidade embasariam a formulação dos planos Estratégico, Tático e Operacional. Por fim, a ferramenta seria organizada para a implementação das ações previstas com revisão e avaliação constantes (STEINER, 1969).

Figura 2 – Modelo de Steiner para Planejamento Estratégico



Fonte: Chiavenato & Sapiro (2004).

Cabe ressaltar que, mesmo no auge de sua popularidade, não se pode considerar que o Planejamento Estratégico tenha sido utilizado uniformemente (ou mesmo corretamente) nas milhares de organizações que o adotaram. Dificuldades de adaptação aos diferentes modelos de negócio, baixa capacitação dos aplicadores, baixo patrocínio da Alta Administração e a rigidez do modelo são entraves consideráveis para o sucesso da implementação de um modelo complexo de planejamento.

Um forte sinal disso é o fato de que o conceito foi entendido de diferentes formas por diversos autores da Administração. Ozbekahn e Drucker entendem que seja um processo de tomada de decisão, todavia, o primeiro considera o Planejamento Estratégico um “processo de decisão dirigido para o futuro” (OZBEKAHN, 1969:151), enquanto o segundo, “implicações futuras de decisões presentes” (DRUCKER, 1959:239). Drucker também ressaltou que a cultura da organização é o pilar mais importante para a Estratégia de uma empresa e, havendo dissonância, seria o lado que prevaleceria (DRUCKER, 1959).

Outros autores entendem o Planejamento Estratégico como uma ferramenta de controle do futuro da organização, como Ackoff, que disse que “é o projeto de um futuro desejado e de maneiras efetivas de realizá-lo” (ACKOFF, 1970:1). Por sua vez, Porter enxerga o posicionamento de mercado como ponto chave, ao argumentar que a estratégia “é a escolha de uma posição única e valiosa baseada em sistemas de atividades que são difíceis de copiar e que agregam valor” (PORTER, 1996:63).

Uma importante corrente teórica chamada de Escola de Posicionamento pregou que a formação da estratégia é um processo analítico que deve focar em dados estatísticos e não em técnicas criativas e dinâmicas. O maior expoente de tal escola, Michael Porter, entende que a estratégia de uma empresa deveria se basear em forças competitivas presentes no seu microambiente, a partir da abrangência das regras da concorrência do setor da organização. Essas famosas Cinco Forças de Porter seriam: a rivalidade entre concorrentes, o poder de negociação dos clientes, o poder de negociação dos fornecedores, a ameaça de entrada de novos concorrentes e a ameaça de produtos substitutos (PORTER, 1979).

Na mesma linha de enfoque da estratégia ligada ao posicionamento de mercado, Kotler (1975) propõe o conceito de metodologia gerencial que permite o direcionamento da organização, visando a um maior grau de interação com o ambiente. Essa direção englobaria os seguintes itens: âmbito de atuação, macropolíticas, políticas funcionais, filosofia de atuação, macroestratégia, estratégias funcionais, macro-objetivos e objetivos funcionais (KOTLER, 1975).

Além dessa miríade conceitual, outro forte sinal de confusão a respeito do PE é que, a partir da década de 70, a ferramenta começou a sofrer diversas críticas dentro da academia. Mintzberg explica que após 1973, com forte influência da crise do petróleo e o choque econômico americano, surgiu uma nova onda de *antiplanejamento* que durou quase duas décadas (MINTZBERG, 2004). Alday representa bem a dificuldade de implantação da ferramenta gerando frustrações nas organizações:

Desse ponto de vista, o ciclo típico do planejamento anual que tantas organizações seguem religiosamente pode, na realidade, travar a agilidade delas para reagir às mudanças, ameaças e oportunidades. Redigir o plano estratégico e o orçamento anual é um processo tão exaustivo que ninguém deseja mudá-lo, mesmo que ocorram mudanças ambientais importantes no decorrer do ano (ALDAY, 2000: 12).

Um dos maiores críticos ao Planejamento Estratégico, Wildavsky (1966), acredita que o planejamento seja algo banal no sentido em que tenta ser demasiadamente abrangente. Assim, se alargaria em tantas direções que o planejador não conseguiria discernir sua forma real. Ao tentar “ser tudo”, o planejamento estaria em todos os lugares e em lugar nenhum (WILDAVSKY, 1966).

Outros afirmam que existe uma confusão muito grande entre planejamento estratégico e orçamento anual. Em certas ocasiões, as lideranças extrapolam o seu orçamento e em consequência corrigem o orçamento do ano seguinte para incluir novos processos ou gastos. Nessa atitude, pensam estar realizando uma estratégia, mas frequentemente há pouco planejamento envolvido (ALBRECHT, 1994).

Ansoff considera que 70% das empresas não utiliza a metodologia de Planejamento Estratégico corretamente (ANSOFF, 1990). Há um estudo de 1989 que corrobora essa afirmação, ao tentar responder se as empresas que adotam ferramentas de Planejamento Estratégico realmente apresentam bons resultados. Os números concretos são, na melhor das hipóteses, dúbios. A conclusão é que os resultados podem ser nulos se não houver uma integração total entre os planejadores e os implementadores. Nos casos estudados, essa integração ocorreu em raras ocasiões (REID, 1989).

Esse período de intensas críticas foi muito importante para uma autorreflexão sobre a eficácia e flexibilidade da ferramenta de Planejamento Estratégico, o que possibilitou que adaptações e inovações surgissem no modelo para responderem melhor à realidade da década de 90 e século XXI.

Depois da surra que o planejamento levou, talvez agora as pessoas estejam mais inclinadas a considerá-lo de maneira razoável. Nem como uma panaceia, nem como um inferno, mas como um processo que apresenta um benefício específico para contextos específicos. (...) Está na hora de determinar um conjunto de papéis equilibrados para planejamento, planos e planejadores em organizações (MINTZBERG, 2004:19).

Os grandes responsáveis pelo renascimento do Planejamento Estratégico como principal ferramenta de gestão vieram de Harvard: Robert Kaplan e David Norton. Partindo do pressuposto de que “planejamento é um processo contínuo, um exercício mental que é executado pela empresa independentemente de vontade específica de seus executivos” (KAPLAN & NORTON, 2004: 29), elaboraram uma metodologia que permitiria medir

e gerir o desempenho da organização. Dessa forma, a implementação de uma ferramenta complexa seria facilitada pelo *Balanced Scorecard* (BSC) que permite um acompanhamento contínuo e detalhado dos planos estratégico, tático e operacional.

A metodologia parte de uma análise de cenário, que compreende a análise de fatores externos e internos. Ferramentas complementares como a análise SWOT, as cinco forças de Porter ou a Matriz de Ansoff podem ser utilizadas para investigar a relação existente entre a organização e seu ambiente externo em termos de oportunidades e ameaças. Em geral, não se tem controle sobre os fatores ambientais externos, mas as organizações devem se preparar para eles.

Com o entendimento do cenário, a revisão da identidade institucional representa o próximo passo do BSC. Nesse momento, são observados o proposto de existência (Missão), o seu maior objetivo em longo prazo (Visão) e os princípios básicos que formam sua cultura interna (Valores). A elaboração desta identidade é fundamental para decidir aonde se quer chegar com os projetos da organização e as atividades desempenhadas pela burocracia.

A partir desta definição do principal objetivo da organização, os objetivos menores que se encadeiam para alcançá-lo, divididos em unidades ou focos de atuação, devem ser estabelecidos. Os objetivos estratégicos são os fins a serem perseguidos pela organização para o cumprimento de sua missão institucional e o alcance de sua visão de futuro. É necessário que os objetivos possam ser mensuráveis e tenham responsabilidades bem definidas. O conjunto de objetivos gera o Mapa Estratégico, que é um instrumento gráfico importante para o entendimento e internalização da estratégia da organização.

Cada objetivo é acompanhado de indicadores que permitem o monitoramento dos esforços empregados para seu atingimento. Um sistema de indicadores de desempenho abre a possibilidade de maior eficiência na alocação de recursos físicos, humanos e financeiros, bem como incrementa a autonomia e a responsabilidade de dirigentes.

Um sistema de indicadores de desempenho bem planejado e estruturado oferece a possibilidade de um grau maior de compromisso com resultados, mediante a determinação de metas de desempenho que expressem os sucessos esperados em termos de quantidade e qualidade dos serviços

prestados e da efetividade e eficiência com que são oferecidos (SOUZA, 2010:52).

Uma vez definidos os indicadores, o passo seguinte é o estabelecimento de metas de desempenho a serem atingidas pela organização. As metas são pontos ou posições a serem atingidas no futuro que devem ser úteis, mensuráveis e desafiadoras. Representam a operacionalização da estratégia e são acompanhadas das iniciativas que serão responsáveis pelo atingimento. As iniciativas, por sua vez, podem ser desdobradas em planos de ação específicos para cada atividade importante.

É importante ressaltar que o BSC não é um fim em si mesmo, mas uma ferramenta de gestão sob a qual orbita um novo modelo de Planejamento Estratégico. O BSC é utilizado para alinhar as unidades de negócio, as unidades de serviço compartilhado, as equipes e os indivíduos em torno das metas organizacionais gerais, ou seja, alinhá-los à estratégia da empresa (KAPLAN & NORTON, 2004).

Desde a sua introdução, na década de 90, o BSC se tornou uma das ferramentas de gestão mais importantes do mundo, sendo escolhido pela *Harvard Business Review* como a ferramenta mais importante dos últimos 75 anos. Foi amplamente adotado em diversas empresas, órgãos governamentais e ONGs pelo mundo.

Entre as principais críticas feitas ao BSC, encontra-se a que ele seja apenas um sistema de métrica, não conseguindo substituir totalmente as ferramentas clássicas de Planejamento Estratégico. Também pesa o fato de que teria um enfoque interno muito acentuado, falhando em refletir as necessidades dos *stakeholders* das organizações (JENSEN, 2001).

Ademais, a ferramenta estabelece relações de causa e efeito unidirecionais simplistas, não separando causa e efeito no tempo. Isso prejudicaria a ponte entre a Estratégia e a Operação que o BSC se propõe a suprir. Há também críticas sobre a dificuldade de implementação de algo tão complexo, desde o manuseio da ferramenta em si até a formulação de indicadores.

Um estudo de Filho & Costa (2010) identificou as principais falhas apresentadas na literatura sobre a implantação do BSC nas organizações, o que deixa claro que muitas críticas ao BSC advêm justamente da sua aplicação incorreta. Foram destacados: a falta de comprometimento da alta administração; ser uma ação isolada da alta administração;

não divisão de papéis e responsabilidades; não ser um processo contínuo; discussões não claras e infrequentes; perspectivas não balanceadas; limitação à remuneração variável; falta de senso de urgência; não ter time focado na implementação; visão estratégia pouco definida; falha na tradução da estratégia; comunicação e treinamento pouco efetivos; uso como projeto de métrica e não de estratégia; falta de alinhamento de objetivo e sistemas; métricas muito ousadas; métricas incontrolláveis; perda dos objetivos de vista; subtilização da ferramenta; implementação ineficiente; organização não voltada ao aprendizado; confusão entre ferramenta e estratégia; planejamento como projeto de única área; consultores inexperientes; choques com outras ferramentas; dificuldade no entendimento; estratégias não associadas a recursos; foco tático e não estratégico; falta de liderança; desafios políticos; falta de infraestrutura; análise incorreta dos *stakeholders*; falta de abordagem científica; e número baixo de pessoas envolvidas (FILHO & COSTA, 2010)².

Sob uma respectiva histórica, percebe-se que o conceito de Planejamento Estratégico foi se moldando conforme a realidade social se alterava no mundo. Ota (2014) organizou a evolução do conceito de Planejamento da seguinte maneira:

Tabela 1 – Fases da evolução do Planejamento Estratégico

Década	Predominância	Características	Foco
1950	Planejamento financeiro	Orçamento anual; Controle financeiro.	Controle financeiro por meio do orçamento.
1960	Planejamento de longo prazo	Elaboração de cenários a partir da projeção de tendências financeiras; Curva de experiência.	Projeção de futuro.
1970	Planejamento estratégico	Introdução do pensamento estratégico; Análise de mudanças de ambientes; Análise de recursos e competências internas; Foco na formulação e alocação de recursos.	Definição da estratégia.
1980	Administração estratégica	Foco na formulação e implementação;	Determinação de atratividade da indústria, posicionamento

² Os autores se basearam nos estudos de Attadia (2003), Beber (2006), Cimino (2004), Cunha (1998), Foster (2006), Hammer (2007), Kaplan (1997), Kronenberg (2006), Osaki (2005), Ottoboni (2002), Paranjape (2006), Prieto (2006), Rezende (2003), Rich (2007), Scheinedermann (1999).

		Cadeia de valor; Motivação e compensação; Estratégias genéricas; Contexto econômico e competitivo.	certo de mercado.
1990	Gestão estratégica	Abordagem sistêmica; Planejamento e controle; Mudança como fator de oportunidade; Tecnologia da informação como fator de competitividade.	Busca de vantagem competitiva.
2000	Estratégias para a Nova Economia	Inovação estratégica; Novos modelos de negócio; Tecnologias disruptivas.	-
A partir de 2009	Estratégias para o novo Milênio	<i>Corporate Social Responsibility</i> ; Competição por padrões; Modelos de “o vencedor leva todo o mercado”; Estratégias globais.	-

Fonte: Ota (2014).

Mesmo com tantas críticas, a estratégia organizacional continua vital para o sucesso e perpetuação de uma organização ou negócio. Muitos pensadores debatem sobre como deve ocorrer o processo de formulação de uma estratégia, com conclusões divergentes. Contudo, consoante a cada realidade, as diferentes abordagens podem ser vistas como complementares. De acordo com Chiavenato & Sapiro, “em um mundo globalizado cujas características são as fortes mudanças e a concorrência feroz, o planejamento estratégico está se tornando indispensável para o sucesso organizacional” (CHIAVENATO & SAPIRO, 2004:37).

O que se observa para o futuro é que há uma tendência recente de desburocratização, horizontalidade e busca pelo consenso nas organizações. As estruturas estão mais flexíveis e focadas em projetos e pessoas, não em processos rígidos. A “Revolução da Internet” trouxe um efeito dominó para o ambiente de trabalho, envolvendo desde as relações interpessoais até a carga horária desempenhada. De um mundo industrial linear, repetitivo, segmentado e previsível, uma nova realidade digital multidisciplinar, conectada e imprevisível surgiu (MATTOS, 2017).

Neste novo contexto, o Planejamento Estratégico não se encaixa mais em sua forma clássica, rígida, hierarquizada e sistemática da Administração Científica. Conforme trazem Chiavenato e Sapiro: “a diferença hoje é que o planejamento estratégico deixa de ser anual ou quinquenal para se tornar contínuo e ininterrupto; deixa de ser rígido para se tornar flexível e adaptável; deixa de ser monopólio da alta direção para alcançar o compromisso e a dedicação de todos os membros da organização” (CHIAVENATO & SAPIRO, 2004:37).

Outra visão desse novo momento da Estratégia pode ser observada no próprio Mintzberg:

Quando imaginamos alguém planejando uma estratégia, o que provavelmente nos vem à mente é a imagem de um pensamento bem organizado: um gerente sênior, ou um grupo deles, sentado em um escritório formulando cursos de ação que qualquer um seria capaz de implementar conforme o programado. A base de tudo é a razão – controle racional, análise sistemática de concorrentes e mercados, dos pontos fortes e fracos da empresa e a combinação dessas análises produzindo estratégias claras, explícitas e completas. Agora, imagine alguém criando artesanalmente uma estratégia. Surge uma imagem completamente diferente, tão distinta de planejamento quanto artesanato difere de mecanização. Uma arte requer as qualidades tradicionais de habilidade, dedicação e perfeição, que se manifestam no domínio dos detalhes. O que vem à mente não é tanto pensamento e razão quanto envolvimento, sentimento de intimidade e harmonia com os materiais manipulados, desenvolvidos em função de longa experiência e comprometimento. Os processos de formulação e implementação transformam-se em um processo contínuo de aprendizagem através do qual surgem estratégias criativas (MINTZBERG, 1998:419).

Compreendendo as diferentes características e evolução histórica do conceito de PE, surge a ideia de utilizá-lo dentro do contexto de Governos também. Todavia, a aplicação da ferramenta na realidade pública incorre em desafios, que serão tratados a seguir.

2.2 Planejamento estratégico x Planejamento governamental

"Não há nenhum problema em formular uma estratégia, o problema é fazê-la funcionar" (Igor Ansoff).

É importante entender que planejamento governamental e Planejamento Estratégico não são sinônimos. Se o objetivo primordial de uma empresa é gerar lucro, o objetivo do Estado é promover o bem estar social. Trata-se de um processo consideravelmente mais

complexo por envolver diversos atores e campos de atuação. O planejamento empresarial envolve planejamento mercadológico, financeiro, de produção, de recursos humanos e organizacionais, por exemplo. Já o Estado, deve abordar a economia, segurança territorial, saúde, educação, transportes, mineração e ainda outros campos.

A década de 1980 foi um momento de popularização do Planejamento Estratégico no setor público. Todavia, foi na década seguinte, no contexto de crise econômica internacional e reforma do Estado, que as organizações públicas aprofundaram a adoção de experiências do setor privado no movimento do *New Public Management* (HEYER, 2010). Desde então, as organizações públicas adotaram mais e mais ferramentas de gestão elaboradas no setor privado (BRYSON, 2004). Esse contexto de reforma do Estado apresentou algumas tendências diferentes. Kettel (2000) trouxe as seis principais características dessas reformas, como o foco na produtividade, *marketization*, orientação para cliente, entre outros (KETTEL, 2000).

Ainda assim, alguns autores já alertaram para o perigo de se aplicarem conceitos do setor privado para a realidade da Administração pública sem adaptações. Diversas vezes, ferramentas de gestão elaboradas em uma realidade mais linear podem ser inapropriadas para o ambiente público (BRYSON & ROERING, 1987), dadas as diferenças dos tipos de organização (HEYER, 2010). Matus, por exemplo, era um grande crítico da adaptação direta de ferramentas do setor privado ao Governo, porque entendia que tais modelos teóricos negligenciavam o aspecto político das relações de poder que estaria intrínseco ao planejamento governamental (DE TONI, 2017).

Segundo Bryson (2004), um processo de planejamento governamental deve considerar as características internas e externas do Governo, que podem variar muito das organizações privadas (BRYSON, 2004). Por isso, Allison (1996) entende que há três pontos essencialmente diferentes entre planejamento público e privado: primeiro, no setor privado, a prestação de contas de uma empresa não é interesse público, o que diminui a interferência política; segundo, os interesses de administradores privados são mais claros, enquanto na esfera pública há conflitos de interesse, dilemas éticos e intangibilidade de objetivos; terceiro, o Governo detém monopólio de seus serviços (ALLISON, 1996).

Para Ring e Perry (1985), a atuação de gestores públicos ocorre em diferentes contextos simultâneos, o que gera diferenças de comportamentos e escolhas. No caso de

planejamento governamental, a ambiguidade política, o grau de abertura de informações, a abrangência do público alvo, o tempo de execução, a instabilidade de coalizões e a separação entre formulador e executor de estratégia são aspectos mais decisivos do que em organizações privadas (RING & PERRY, 1985).

Motta (1979) entende que, nas organizações privadas, a sobrevivência da empresa depende da capacidade de análise discricionária das oportunidades e ameaças do gestor. Por sua vez, nas organizações públicas, a capacidade de análise de ambiente dos gestores não influencia na sobrevivência da organização. Se o privado o foco é inovação e modernidade, o público é continuidade, coerência e estabilidade de ações (MOTTA, 1979).

Nesse sentido, as principais dificuldades de organizações públicas são: forte pressão externa (seja da sociedade ou de outros atores políticos) nas decisões administrativas; o processo de barganha política prevalece sobre o processo racional de análise de maximização de resultado; e a velocidade de mudanças e a necessidade de abarcar o maior número de interesses políticos-comunitários, tornam a definição dos objetivos mais ambíguos e complexos (MOTTA, 1979).

Portanto, a adoção de Planejamento Estratégico como ferramenta de planejamento governamental demanda a superação de certas limitações. Há uma maior necessidade de compromisso e engajamento dos executores envolvidos na formulação estratégica (JOYCE, 1999; BRYSON et al, 2009). Também, um maior grau de incerteza na previsão de fatores políticos, financeiros e legais que embasam as decisões estratégicas (MOTTA, 1979; ANSOFF e MCDONELL, 1993; BRYSON, 2004 *apud* OTA, 2014).

Observa-se o caráter ambíguo de objetivos, sobretudo pela pluralidade de *stakeholders* interessados no processo (NUTT & BACKOFF, 1993; BRYSON, 2004 *apud* OTA, 2014). Além disso, o Governo apresenta uma cultura organizacional na qual a burocracia tem alta aversão a riscos (ANSOFF & MCDONELL, 1993; VINZANT & VINZANT, 1996; BOYNE, 2002 *apud* OTA, 2014); e uma maior dificuldade em mensurar resultados, tendo em vista expectativas menos claras para as políticas públicas (NUTT & BACKOFF, 1992 *apud* OTA, 2014).

Logo, Bryson (1988) destaca o papel fundamental da ação de pessoas responsáveis para garantir a legitimidade do processo - líderes e equipe capazes de conduzir o PE

(BRYSON, 1988). Da mesma forma, Ansoff e McDonnell (1993), defendem que o apoio à alta administração é um dos principais fatores críticos de sucesso em Planejamento. Na visão deles, como PE representa um encadeamento de mudanças, a presença da liderança seria o fator capaz de agregar a sinergia de ações e orientar as atividades sem perder os objetivos de longo prazo (ANSOFF & MCDONNELL, 1993).

Nesse sentido, deve-se buscar identificar de forma clara quais os principais passos a serem contemplados em um processo bem sucedido de Planejamento Estratégico para governos. De acordo com Joyce (1999), um processo de PE na esfera pública deve contemplar os seguintes passos: formulação de missão e objetivos estratégicos; avaliação do ambiente externo para identificação de oportunidades e ameaças; avaliação de recursos internos para determinar pontos fortes e fracos; identificação de ideias para ações estratégicas; realização de análise de risco para identificar os perigos para o plano estratégico; elaboração de metas, cronogramas e indicadores de desempenho; e a incorporação em planos operacionais com indicadores (JOYCE, 1999).

Bryson (2004) propõe que seja um processo participativo, deliberativo e ordenador de ações em 10 etapas, a saber:

(1º) acordar com as partes interessadas o início do processo de planejamento estratégico; (2º) identificar as atribuições/obrigações formais (leis/normas e outros) e informais na organização (objetivos de governo e promessas eleitorais); (3º) clarificar a missão e os valores organizacionais; (4º) avaliar o ambiente externo e interno; (5º) identificar as principais questões estratégicas enfrentadas pela organização; (6º) formular estratégias para gestão das questões levantadas; (7º) rever e adotar uma estratégia ou plano estratégico; (8º) estabelecer uma visão de futuro efetiva; (9º) desenvolver um plano de ação; e (10º) reavaliar a estratégia e o processo de planejamento estratégico preparando-se para o novo ciclo (BRYSON, 2004 *apud* OTA, 2014: 28).

Em um trabalho que sintetiza as principais correntes apresentadas, Ota (2014) estabelece como pontos fundamentais na adoção de PE no Governo, os seguintes: conseguir o comprometimento da alta administração; garantir o engajamento de funcionários; coordenação *interorganizacional* e *intraorganizacional*; utilizar horizontes temporais limitados; compreender a multiplicidade de expectativas; não negligenciar critérios políticos; não subestimar coalizões políticas instáveis; considerar a volatilidade da vontade pública; o risco de descontinuidade da administração; a

dissociação entre planejamento e execução; a cultura organizacional; a necessidade de adaptar a metodologia; o legalismo limitador próprio do administrativo público; a capacitação dos participantes; e possibilidade de contingenciamento orçamentário (OTA, 2014).

Após esse exercício de verificar os pontos de encontro e desencontro nas possibilidades de Planejamento Estratégico como ferramenta de planejamento governamental, a próxima seção irá abordar experiências internacionais nas quais metodologias inovadoras foram utilizadas.

2.3 Experiências internacionais de PE em Governos

"O planejamento só é ético quando visa a um crescimento que possa traduzir em melhor qualidade da vida coletiva"

(João Caraméz).

Um estudo realizado pela consultoria Macroplan abordou um grupo de sete países em critérios que incluíram a capacidade de definir uma visão de futuro e elaborar um planejamento de médio e longo prazos (Horizonte de estratégia), a atuação transversal das ações do planejamento (Transversalidade temática), a focalização de estratégias regionais e territoriais diferentes (Aderência da estratégia a territórios) e a factibilidade dos objetivos, metas e estratégias elaborados (WEGENAST et al, 2017).

O Reino Unido foi apontado como um país pioneiro no desenvolvimento de conceitos da Nova Gestão Pública (*New Public Management*). Entre tais princípios, são destacáveis os instrumentos de planejamento e monitoramento introduzidos na década de 1990, como o *Prime Minister Strategy Units* (PMSU) e os *Public Service Agreements* (PSA) (WEGENAST et al, 2017).

O PMSU era um escritório ligado diretamente ao Primeiro Ministro responsável por pensar o futuro do Reino Unido, parte do programa de *Delivery Units* (PMDUs). Suas atividades se concentraram na identificação e disseminação das prioridades estratégicas do Estado, na assessoria aos diferentes departamentos governamentais em sua formulação estratégica, de forma a garantir uma unicidade entre os diferentes órgãos; e monitoramento das prioridades estratégicas (UK PARLIAMENT, 2007).

Em relação ao PMSU e o PSAs, Panchamia e Thomas (2014) descrevem:

The performance management machinery of PSAs and PMDU (...) offered a framework for setting long-term priorities and aligning organisational

resources behind them. As one official explained, it was clear that the Government cared about certain issues, such as health waiting times or school standards, which meant that, even if ministers came and went, the department nonetheless continued to know where to focus attention and resources. Essentially, the PSA machinery provided a 'guiding star to the policy direction of the whole government. As a result, in those areas where PMDU focused, the machinery led to a strong stock of departmental delivery success stories, some of which have been sustained long beyond the decline of the reforms (PANCHAMIA & THOMAS, 2014: 12).

Nos Estados Unidos, também houve um *momentum* de reinvenção do Governo na década de 1990. Dentre as iniciativas, um conjunto de leis que introduziram princípios de Gestão por Resultados (*Government Performance and Results Acts*) e a subsequente criação do *Program Assessment Rating Tool* (PART), promoveram um modelo de integrar informações de políticas públicas, avaliar resultados de desempenho e analisar a execução orçamentária (CAVALCANTE, 2010).

A metodologia utilizada no Governo Norte-americano é de orçamento por desempenho, que referencia metodologias orçamentárias utilizadas desde os anos 60 neste Estado. Chamado de *performance-based budgeting*, o modelo relaciona os recursos alocados para a execução das políticas públicas com os resultados mensuráveis de sua implementação. A comparação entre a expectativa e os resultados concretos permite a tomada de decisão embasada dos agentes públicos, bem como promover a alocação de recursos baseadas em metas e objetivos dos programas governamentais (BRUMBY & ROBINSON, 2005; CAVALCANTE, 2010).

O orçamento por desempenho se sustenta nos seguintes elementos: unificação de todos os custos para alcançar um resultado determinado; definição de resultados de indicadores mensuráveis e avaliação da qualidade de bens e serviços providos; incorporação de medidas explícitas de desempenho e de sistema avaliativo conectado à alocação de recursos; e inclusão de alto grau de *accountability* com mecanismo de premiações e punições. A ênfase na melhoria da gestão dos recursos públicos se torna cada vez mais importante, uma vez que os orçamentos públicos, em geral, convivem com um fator limitador das escolhas alocativas - a rigidez (CAVALCANTE, 2010: 25).

A avaliação do PART, em seguida, ocorre de forma manual pelo preenchimento de 25 questões que abordam concepção, planejamento, implementação e resultados do

programa, de forma a determinar sua efetividade. Esse questionário é dividido em quatro seções: desenho e propósito do programa (20%), planejamento estratégico (10%), gestão do programa (20%) e resultados (50%) (CAVALCANTE, 2010). Percebe-se que a experiência Norte-americana favorece a análise das políticas públicas pelo viés de valor público efetivamente entregue ao cidadão, não focando no resultado orçamentário em si. Essa visão estratégica é importante para um modelo de planejamento e avaliação adequado ao século XXI.

Outro país apontado no estudo da Macroplan foi a Nova Zelândia, que é referência na qualidade de seus serviços públicos ao utilizar o conceito de “dez resultados desafiadores”. Trata-se de planos de ação formulados pelo Governo de forma a integrar estratégia, ações e resultados em uma governança compartilhada entre todos os agentes relevantes (WEGENAST et al, 2017).

O “Plano de dez resultados desafiadores” possui uma Visão clara, que é o provimento de serviços públicos de maior qualidade aos cidadãos até 2023. Nesse horizonte de longo prazo, cinco áreas foram escolhidas: redução de dependência do *welfare*; apoiar crianças vulneráveis; aumentar a capacidade técnica e o número de empregos; reduzir crime; e melhorar a interação com o governo. Tais áreas representam objetivos estratégicos e são acompanhados por indicadores e metas específicos. Por exemplo, no objetivo de redução criminal, os indicadores são as taxas totais de crime, as taxas de crimes violentos, as taxas de crimes praticados por jovens e a reincidência criminal, cada um acompanhado por uma meta (STATE SERVICES COMMISSION, 2017).

O desdobramento de ações planejadas para o cumprimento de tais metas é feito por planos de ação com responsabilidade dos diferentes Ministérios e Secretarias governamentais. Assim, os programas são estabelecidos com base nas prioridades estratégicas definidas pelo Primeiro Ministro em conjunto com os membros do Parlamento, e não o contrário.

Na América Latina, a Colômbia foi apontada pelo estudo como um país com alta capacidade em seus sistemas de planejamento e monitoramento nos padrões internacionais. Diversas iniciativas de envolvimento da população na formulação de estratégias de desenvolvimento regionais e nacionais são consideradas uma força para a qualidade de seu planejamento governamental (WEGENAST et al, 2017).

As principais ferramentas do governo colombiano são o *Plan Nacional de Consolidación* (PNC) e a *Política Nacional de Consolidación y Reconstrucción Territorial* (PNCRT). O PNCRT tem por Missão acabar com os conflitos armados e cultivo de drogas no território colombiano, sendo composto de diversos objetivos e indicadores. Em elaboração desde 2007, conseguiu uma grande vitória em 2016 com a cessão de conflitos armados com o grupo guerrilheiro *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) (OECD, 2013).

O PNC, de forma complementar, visa expandir a presença do Estado em áreas vulneráveis e pobres do país, em um conceito de desenvolvimento regional. A integração econômica, social e institucional em serviços básicos (transportes, educação, saúde, entre outros); a promoção da participação pública e governança local desde o *decision making* até o monitoramento; e a implementação do *rule of law* em áreas territoriais nas quais há violação de direitos fundamentais são os três pilares do PNC (OECD, 2013).

Outro estudo, este organizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), analisou 33 países membros e parceiros³ da organização na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas em seus planejamentos nacionais. A possibilidade de relacionar os planos nacionais com os objetivos globais de igualdade, preservação do meio ambiente e paz permite atuações locais para problemas globais e cria uma rede de cooperação e compartilhamento de experiências entre nações (OECD, 2016).

A pesquisa mostrou que 29 países promovem ações horizontais e transversais para as políticas públicas ligadas ao desenvolvimento sustentável e social, o que gerou reformas estruturais no desenvolvimento da estratégia nacional desses. Em seis casos, os ODS já foram incorporados na principal ferramenta de Planejamento governamental do país e outros quinze casos pretendem fazê-lo no próximo ciclo estratégico. A pesquisa também demonstrou que 14 países afirmaram que a maior oportunidade dos ODS seria permitir um horizonte de planejamento de longo-prazo para as estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável e social (OECD, 2016).

³ Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Japão, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malásia, México, Noruega, Peru, Reino Unido, República Checa, Suécia, Suíça, Países Baixos, Turquia.

Esse conjunto de experiências demonstra que diferentes metodologias de Planejamento estão sendo amplamente usados em processos de planejamento governamental no mundo, em certos casos gerando bons resultados. Entendendo que o conceito de Planejamento Estratégico representa essa evolução conceitual e histórica de diversas metodologias, a próxima seção tentará encaixar as principais variáveis que constituem uma essência desse processo estratégico. O levantamento dos pontos em comum na literatura de diversas abordagens será traduzido em um quadro sinótico, que servirá como um modelo de análise para processos de planejamento governamental.

2.4 Os fatores críticos de sucesso para PE

“É ilusão pensar que existe a alternativa planejar ou não planejar, pois a única alternativa que existe, na realidade, é planejar bem ou planejar mal” (Delfim Netto)

Não existe uma metodologia universal para o PE porque as organizações variam de tamanho, forma, filosofia, cultura, valores e estilos gerenciais. Entretanto, as metodologias existentes apresentam pontos básicos em comum que devem estar presentes para caracterizar um Planejamento Estratégico. Quatro fases básicas podem ser identificadas, independentemente da abordagem: análise de cenário (I); missão da empresa (II); instrumentos prescritivos e quantitativos (III); controle e avaliação (IV). Essa é a essência de qualquer Planejamento Estratégico (OLIVEIRA, 2002).

Além disso, algumas características fundamentais devem estar presentes: a) o PE está relacionado com a adaptação da organização a um ambiente mutável - reflete uma orientação externa que focaliza as respostas adequadas às forças e pressões que estão situadas do lado de fora da organização; b) é orientado para o futuro - seu horizonte de tempo é o longo prazo; c) é compreensivo - a resposta estratégica da organização envolve um comportamento global, compreensivo e sistêmico. A participação das pessoas é fundamental nesse aspecto, pois o planejamento estratégico não deve ficar apenas no papel, mas na cabeça e no coração de todos os envolvidos; d) é um processo de construção de consenso. Para isso, é preciso aceitação ampla e irrestrita para que o planejamento estratégico possa ser realizado através dessas pessoas em todos os níveis da organização; e) é uma forma de aprendizagem organizacional (MATOS & CHIAVENATO, 1999).

Considerando a evolução do conceito de PE desde a sua origem até as últimas tendências, verifica-se temáticas e fatores comuns às diferentes metodologias. A partir

de um esforço original para identificar quais características são de fato relevantes para uma experiência de PE bem sucedida esta dissertação considerou a literatura internacional de estratégia, com destaque para Ansoff (1970), Steiner (1979), Bryson (2004; 2011), Oliveira (2002), Filho & Costa (2010), Kotler (1975; 1998), Kaplan & Norton (1997; 2004), entre outros, para construir uma lista de variáveis fundamentais para PEs. Essas variáveis representam fatores críticos de sucesso para adoção de PE, independentemente da metodologia escolhida. Portanto, o quadro sinótico a seguir, de elaboração do autor, é a síntese das variáveis “Fator Crítico de Sucesso” que serão aplicadas posteriormente às três experiências empíricas abordadas.

Quadro 1 – Variáveis críticas de sucesso para PE.

Variável – Fator crítico de sucesso	Descrição
<p>1. Inputs democráticos no estabelecimento de Missão e Visão</p> <p>Presente nas concepções de Matus (2006), Ackoff (1970), Kaplan e Norton (2004), Filho e Costa (2010), Bryson (2004).</p>	<p>É uma variável política. Conforme diversos autores apontaram, é importante que na definição de propósito haja um engajamento dos <i>stakeholders</i> ao menos com sugestões de diretrizes estratégicas.</p>
<p>2. Análise de viabilidade política</p> <p>Presente nas concepções de Matus (2006); Filho e Costa (2010), Bryson (2004), Joyce (1999), Ota (2014).</p>	
<p>3. Envolvimento da alta direção</p> <p>Presente nas concepções de Matus (2006), Ansoff (1990), Ackoff (1970), Steiner (1969), Porter (1979), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Bryson (2004), Joyce (1999), Matos e Chiavenato (1999).</p>	<p>É uma variável política. É essencial que as lideranças forneçam o patrocínio necessário para a formulação do PE, de forma a fornecer o direcionamento estratégico necessário para a organização.</p>
<p>4. Envolvimento do quadro técnico da organização</p> <p>Presente nas concepções de Matus (2006), Steiner (1969), Porter (1979), Kotler</p>	
	<p>É uma variável política. O processo não pode se fechar exclusivamente na alta direção, sendo necessários insumos dos executores e gerentes que conhecem as características do dia a dia das</p>

(1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	atividades.
5. Planejamento entendido como processo contínuo e não evento único	É uma variável técnica . O PE não pode ser esquecido após a sua formulação, sendo interpretado como uma ferramenta de uso contínuo e constante atualização.
Presente nas concepções da Administração Científica, Ansoff (1990), Steiner (1969), Porter (1969), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998), Matos e Chiavenato (1999).	
6. Formulação estratégica baseada em dados e/ou fatos empíricos	É uma variável técnica . Representa a essencialidade de o PE refletir fatos e não só a opinião dos formuladores.
Presente nas concepções da Administração Científica, Ansoff (1990), Porter (1979), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	
7. Diagnóstico situacional interno	É uma variável técnica . Para propor uma estratégia, a situação interna deve estar bem clara nos termos de pessoal, recursos, cultura e organização interna. Portanto, instrumentos de diagnóstico interno são importantes.
Presente nas concepções de Ansoff (1990), Porter (1996), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Mintzberg (1998), Bryson (2004), Joyce (1999), Ota (2014), Matos e Chiavenato (1999).	
8. Realização de análise de cenário com principais stakeholders	É uma variável técnica . O contexto ao qual a organização está inserida deverá ser analisado para a formulação de um PE bem sucedido, tendo em vista que interfere diretamente com a estratégia. Nesse sentido, deve haver instrumentos de análise de cenário.
Presente nas concepções de Ansoff (1990), Ackoff (1970), Steiner (1969), Porter (1979), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), SWOT, Mintzberg (1998), Bryson (2004), Joyce (1999), Ota (2014), Matos e Chiavenato (1999).	
9. Senso de urgência na formulação	É uma variável política . Para evitar desgastes e arrastamento do processo, agilidade e precisão
Presente nas concepções de Kaplan e	

Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	são fundamentais.
10. Presença de time especializado focado na condução do processo do PE	É uma variável técnica . A presença de uma equipe responsabilizada pela formulação do PE favorece o seu sucesso.
Presente nas concepções de Ackoff (1970), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998), Bryson (2004), Joyce (1999).	
11. Presença de visão estratégica comum definida	É uma variável política . É essencial que haja uma Visão bem definida e compartilhada entre os envolvidos. Um grande objetivo compartilhado funciona como um balizador em comum para as atividades, dando significado aos executores. Além disso, garante a legitimidade da estratégia perante os <i>stakeholders</i> .
Presente nas concepções de Matus (2006), Ansoff (1990), Ackoff (1970), Steiner (1969), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998), Oliveira (2002), Bryson (2004), Ota (2014).	
12. Capacitação e conhecimento dos formuladores	É uma variável técnica . Os formuladores e contribuintes na formulação precisam ser treinados e comunicados sobre a metodologia.
Presente nas concepções de Ackoff (1970), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998), Bryson (2004), Joyce (1999), Matos e Chiavenato (1999).	
13. Estabelecimento de critérios de curto e longo prazo encadeados	É uma variável técnica . Um PE deve encadear objetivos curtos, médios e longos de forma coerente com os macroobjetivos e a viabilidade real.
Presente nas concepções da Administração Científica, Steiner (1969), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	
14. Horizonte de longo prazo	É uma variável técnica . O PE que se propõe a um longo prazo é mais eficiente em sua proposta de direcionamento de ações para o futuro.
Presente nas concepções da Administração Científica, Matus (2006), Ackoff (1970), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Matos e Chiavenato (1999).	
15. Correta tradução da Visão em	

objetivos	Presente nas concepções de Matus (2006), Steiner (1969), Porter (1979), Ackoff (1970), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Oliveira (2002).	É uma variável técnica . A Visão deve ser corretamente traduzida em diferentes objetivos específicos, tanto em seu sentido técnico quanto relativo à coerência de sentido.
16. Alinhamento entre objetivos existentes e viabilidade real		É uma variável técnica . Os objetivos devem ser viáveis e acompanhados de indicadores reais.
17. Encadeamento causal entre objetivos, indicadores e metas	Presente nas concepções de Matus (2006), Steiner (1969), Ackoff (1970), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	É uma variável técnica . A relação causal deve ser atendida para que haja sentido lógico no PE. De outra forma, o atingimento de metas não gera os resultados previstos nos objetivos e leva ao abandono da ferramenta.
18. Coerência nas metas quantitativas estabelecidas		É uma variável técnica . As metas estabelecidas devem ser específicas, mensuráveis, atingíveis, relevantes e temporais (SMART).
19. Ousadia na estratégia	Presente nas concepções de Ackoff (1970), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	É uma variável política . Sem objetivos desafiadores, a Estratégia se torna uma proposta de manutenção de operações.
20. Entendimento do PE como responsabilidade de todas as áreas		É uma variável política . A limitação do PE a uma única unidade configura um grande risco ao seu sucesso.
21. Compatibilidade com outras ferramentas administrativas	Presente nas concepções de Ackoff (1970),	É uma variável técnica . A metodologia deve se compatibilizar com os sistemas e ferramentas já utilizados na organização.

Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Bryson (2004), Joyce (1999).	
22. Presença de ferramenta e sistemas de monitoramento	
Presente nas concepções da Administração Científica, Steiner (1969), Ackoff (1970), Kaplan e Norton (2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998), Oliveira (2002).	É uma variável técnica . O monitoramento constante do PE é fundamental para seu sucesso.
23. Facilidade no acesso e entendimento das informações	
Presente nas concepções de Ansoff (1990), Ackoff (1970), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Matos e Chiavenato (1999), Mintzberg (1998).	É uma variável técnica . As informações devem estar disponíveis para a internalização e acompanhamento de todos os envolvidos.
24. Metas estabelecidas com negociação com principais stakeholders	
Presente nas concepções de Matus (2006), Ackoff (1970), Kaplan e Norton (2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998), Oliveira (2002).	É uma variável política . A formulação de metas deve estar coerente com as expectativas que influenciam agentes externos, de forma a evitar conflitos institucionais e abandono do PE no futuro por motivos alheios.
25. Construção de consenso dos participantes	
Presente nas concepções de Matus (2006), Ackoff (1970), Kaplan e Norton (2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998), Oliveira (2002), Matos e Chiavenato (1999).	É uma variável política . A busca pelo consenso é um fator que permite a legitimação e internalização da estratégia definida. Também favorece a responsabilização de todas as equipes.
26. Uso de abordagem científica	
Presente nas concepções da Administração Científica, Ansoff (1990), Porter (1996), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	É uma variável técnica . O PE deve ser encarado como uma ferramenta técnica e não apenas uma exercício criativo opinativo.
27. Ferramentas de monitoramento	

e avaliação coerentes com metodologia do PE	É uma variável técnica . As ferramentas utilizadas para M&A devem complementar a metodologia usada na formulação estratégica com o objetivo de evitar distorções.
Presente nas concepções de Ackoff (1970), Ansoff (1990), SWOT, Steiner (1969), Drucker (1959), Porter (1979), Kotler (1975), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998).	
28. Carteira de projetos definida	É uma variável técnica . As ações previstas devem se traduzir em projetos com escopo claro e responsáveis definidos.
Presente nas concepções de Steiner (1969), Kaplan e Norton (1997; 2004), Filho e Costa (2010).	
29. Flexibilidade durante o processo de implementação	É uma variável técnica . Não é eficiente que o PE seja considerado inflexível e engessado durante a sua execução. O PE é um processo contínuo de lições aprendidas e não deve ser exageradamente fixado à realidade do momento de elaboração.
Presente nas concepções de Matus (2006), Steiner (1969), Ackoff (1970), Filho e Costa (2010), Chiavenato e Sapiro (2004), Mintzberg (1998).	
30. Análise de riscos e cenários referentes à formulação e implementação	É uma variável técnica . Um planejamento de longo prazo enfrenta diversas mudanças de cenário e de provisão de recursos. Para que haja uma continuidade da estratégia, é necessário que haja uma análise de diferentes cenários e mapeamento de riscos, para adotar controles internos que protejam a estratégia.
Presente nas concepções de Ozbekahn (1969) e Kaplan e Norton (2004).	
Número de variáveis	30 variáveis possíveis

Fonte: elaborado pelo autor, baseando nas obras de Filho e Costa (2010), Matus (2006), Ansoff (1990), Drucker (1959), Steiner (1969), Ozbekahn (1969), Ackoff (1970), Kotler (1975), Porter (1979), Kaplan e Norton (1997; 2004), Mintzberg (1998), Matos e Chiavenato (1999), Joyce (1999), Oliveira (2002), Chiavenato e Sapiro (2004), Bryson (2004) e Ota (2014).

A construção do quadro sinótico referenciou os principais fatores críticos de sucesso apontados pelas diferentes abordagens de PE, considerando as recomendações de cada autor e os pontos que foram citados como os mais problemáticos na implementação de um PE. Cada fator foi encarado como uma variável dependente e não há distinção de peso entre elas, nesse primeiro momento. Elas são classificadas entre técnicas, ou seja, aquelas que dizem a respeito da metodologia adotada e dos requisitos para as

ferramentas incorporadas; e as políticas, que representam fatores institucionais e de comportamento dos agentes envolvidos. Conforme apresentado na literatura, a construção de um PE é um exercício de equilíbrio entre aspectos técnicos e políticos, no qual ambos devem estar presentes e representados.

Ressalta-se que o quadro não adentra na possibilidade de diferentes graus das variáveis. Por exemplo, não considera diferentes níveis de flexibilidade (total, alta, média, baixa, zero) ou uso maior/menor de abordagem científica. O objetivo é verificar a presença ou ausência, logo, é um quadro sinótico binário, no qual uma variável só pode estar presente ou ausente. Trata-se de uma estratégia de pesquisa, para facilitar a aplicação do quadro aos processos de planejamento governamental abordados nessa dissertação.

O objetivo do Quadro 1 é organizar um leque de variáveis que permita a análise de experiências de PE, podendo ser aplicado a diferentes casos. A ideia é que, independente de metodologia ou contexto externo, a presença dessas 30 variáveis configuraria uma modelagem bem sucedida de um PE. Nos próximos capítulos, será aplicado aos contextos do PPA federal, do PMDI de Minas Gerais e do PE do Distrito Federal.

3. EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

3.1 Aplicação de variáveis ao PPA

Para investigar as possíveis falhas na própria estrutura do PPA, verificaremos a presença ou ausência de cada uma das variáveis levantadas na seção anterior. A aplicação do quadro desenvolvido permitirá uma análise da presença de variáveis críticas de sucesso de um PE ao desenho da política pública do PPA, ao mesmo tempo em que o confronto das conclusões com a literatura configurará um teste do modelo como instrumento analítico.

Quadro 2 – Variáveis críticas de sucesso aplicadas ao PPA.

Variável – Fator crítico de sucesso	Descrição
1. <i>Inputs</i> democráticos no estabelecimento de Missão e Visão	<p>Ausente. Historicamente, a participação da sociedade para contribuir na elaboração do PPA ocorreu de forma muito limitada. Mesmo no recente PPA 2016-2019, no qual houve a presença de Fórum Interconselhos, o mecanismo não foi suficiente para houvesse uma contribuição significativa. Além disso, o nível de participação digital é considerado muito aquém do desejado (BEZERRA, 2017).</p> <p>A visão foi corroborada por De Toni (2017), ao dizer que “não são fruto de um processo de envolvimento real de atores sociais políticos econômicos, de processos participativos, não são intensivos em gestão” (DE TONI, 2017).</p> <p>Segundo Rodrigues (2017): “A participação indireta existe, pelos menos nos últimos dois PPA. Muita participação social que ocorre nos Conselhos. Mas um cidadão comum mandar uma sugestão ou crítica, isso sim é inexistente. Como as diretrizes são feitas pela alta cúpula do Executivo, a participação social é muito baixa” (RODRIGUES, 2017).</p>
2. Análise de viabilidade política	<p>Ausente. Por um lado, a discricionariedade do Executivo no modelo republicano brasileiro impede que entraves políticos ameacem substancialmente o processo de definição das diretrizes estratégicas do PPA. Porém, o desdobramento de projetos e orçamento que ocorre no Congresso muitas vezes causa diversas descaracterizações no plano original (RODRIGUES, 2017).</p>
	<p>Ausente. O entendimento obtido nas entrevistas foi de que a participação de altas lideranças políticas é considerável na definição das grandes</p>

<p>3. Envolvimento da alta direção</p>	<p>diretrizes estratégicas. Contudo, se ausenta no momento de desdobrar os objetivos e indicadores setoriais, que passam a ser delegados para a área técnica.</p> <p>De acordo com De Toni (2017): “não acontece. Muitas vezes os ministros delegam às Secretaria de Planejamento e Orçamento a elaboração do plano”.</p> <p>Veiga (2017) afirma: “não aconteceu. (...) Os líderes do Executivo não participam com patrocínio político. Estão preocupados é com orçamento, não com plano”.</p> <p>Cardoso Jr (2017) concorda: “é possível ver, ao menos a distância, uma grande distância entre lideranças e PPA, mesmo durante a vigência dos governos”.</p>
<p>4. Envolvimento do quadro técnico da organização</p>	<p>Presente. As etapas táticas e operacionais do PPA são formuladas pelo quadro técnico do Ministério do Planejamento em conjunto com os outros Ministérios, de forma a garantir um alto envolvimento. Os Ministérios realizam consultas aos Conselhos Temáticos de forma a inseri-los na definição de prioridades (RODRIGUES, 2017).</p>
<p>5. Planejamento entendido como processo contínuo e não evento único</p>	<p>Ausente. Diversos autores apontam a falta de entendimento do PPA como processo contínuo como uma de suas maiores falhas (PAGNUSSAT, 2006; CARDOSO JR, 2014).</p> <p>De Toni (2017) ressaltou: “pensam que o planejamento termina quando se finaliza de escrever o plano – que é quando se está apenas começando. Não possuem viés estratégico, partindo de um dogma autoritário de que o Estado não precisa discutir com ninguém” (DE TONI, 2017).</p> <p>Rodrigues (2017) concorda: “Lá pro terceiro ou quarto ano, o PPA já fica de lado. Têm várias razões, uma é a vinculação do PPA com o orçamento” (RODRIGUES, 2017).</p>
<p>6. Formulação estratégica baseada em dados e/ou fatos empíricos</p>	<p>Presente. O processo de formulação do PPA conta com diretrizes políticas e também dados e fatos empíricos.</p>
<p>7. Diagnóstico situacional interno</p>	<p>Ausente. Até então, nunca fora realizado um diagnóstico intragovernamental para servir de insumo ao PPA. De Toni (2014) aponta que o modelo acaba refletindo as mesmas falhas da</p>

	Administração Pública e é ineficiente em alterar sua cultura (DE TONI, 2014).
8. Realização de análise de cenário com principais stakeholders	Ausente. A coleta de dados empíricos configura uma análise de cenário, todavia, negligencia seus principais stakeholders ao não considerar sua perspectiva. De Toni entende que “nossos PPAs usam um único cenário, que é o que o Estado acha que vai acontecer. Não faz mapeamento de riscos, apenas de forma inútil e burocrática” (DE TONI, 2017).
9. Senso de urgência na formulação	Presente. Com datas fixadas pela Constituição e atrelamento à LDO e LOA, entende-se que há senso de urgência na formulação do PPA.
10. Presença de time especializado focado na condução do processo do PE	Presente. A Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN) do Ministério do Planejamento é responsável pela condução do processo, assim como até 2016 conduzia também o orçamento. Nesse sentido, há a presença de um time especializado na responsabilidade pela formulação do PPA. Rodrigues explica: “SEPLAN cuida do início ao fim do processo, em conjunto com a SOF. Mas a construção de fato é dos Ministérios. Ele é construído desde os Ministérios para o Planejamento (bottom-up) em relação ao seu conteúdo, mas de diretrizes é top-down mesmo” (RODRIGUES, 2017).
11. Presença de visão estratégica comum definida	Ausente. Não é possível afirmar que há exercícios de compartilhamento de visão estratégia entre o Executivo, Legislativo e sociedade civil. É problemática a falta de articulação entre os diferentes entes federativos, já que o PPA supostamente representaria uma visão nacional, e não apenas do Governo Federal. De Toni (2017) caracteriza o processo como “não são fruto de um processo de envolvimento real de atores sociais políticos econômicos, de processos participativos, não são intensivos em gestão” (DE TONI, 2017). Cardoso Jr (2017) entende que “na ausência de uma visão de futuro compartilhada, a conduzir ações de planejamento e políticas públicas no médio e longo prazo, reina no país uma disputa fratricida de curto prazo entre grupos políticos e ideológicos de visão oposta acerca dos desígnios do país”.
12. Capacitação e conhecimento dos	Ausente. As entrevistas indicaram que há uma falha no casamento de competências políticas e técnicas nas equipes de formulação estratégica. De Toni (2017) aponta: “é impressionante a incapacidade dos servidores quebrarem o paradigma que separa o técnico e o político. Não existe no mundo real essa separação. Toda técnica é informada por visões políticas

formuladores	<p>e institucionais, mesmo que não sejam explícitas. Todas as ações de governo demandam também a visão técnica para existirem na realidade concreta” (DE TONI, 2017).</p> <p>Cardoso Jr (2017) apontou que “Há muito desconhecimento técnico da burocracia do planejamento, além de grande resistência política e corporativa ao uso ou disseminação desse tipo de conhecimento no manejo dos instrumentos nacionais de planejamento” (CARDOSO JR, 2017).</p>
13. Estabelecimento de critérios de curto e longo prazo encadeados	<p>Ausente. O PPA estabelece metas anuais e gerais de forma encadeada, porém não pode se dizer que há uma coerência com as diretrizes de longo prazo. Rodrigues (2017) entende que “Não, por causa da forma como é sua elaboração. Quatro anos não é longo prazo para um Estado. E nenhum objetivo do PPA pode ser mais do que quatro anos. O longo prazo estaria apenas nas diretrizes estratégicas” (RODRIGUES, 2017).</p>
14. Horizonte de longo prazo	<p>Ausente. A visão de quatro anos é considerada insuficiente para um Planejamento de tamanha complexidade (DE TONI, 2017; REZENDE, 2011; RODRIGUES, 2017; VEIGA, 2017).</p>
15. Correta tradução da Visão em objetivos	<p>Ausente. É apontado que a definição de programas e ações estratégicas do PE é definida antes dos objetivos, em virtude de uma submissão desse exercício aos limites orçamentários pré-definidos. Portanto, a tradução da Visão em objetivos estratégicos não ocorre da forma ideal, no modelo atual. Rodrigues entende que “há falha técnica e conceitual nos objetivos estratégicos elaborados. Mesmo com toda orientação, o pessoal técnico comete falhas” (RODRIGUES, 2017).</p>
16. Alinhamento entre objetivos existentes e viabilidade real	<p>Ausente. Como há uma ligação entre o orçamento e os programas elencados, entende-se que haja um alto alinhamento com a viabilidade real de execução com os indicadores. Contudo, os objetivos representam aspectos mais subjetivos que não são comprovados pela correta execução dos projetos. A estrutura prioriza a execução financeira dos projetos em detrimento dos resultados esperados, o que não configura com um alinhamento correto com os objetivos estratégicos definidos pelo Governo.</p>
17. Encadeamento causal entre objetivos, indicadores e metas	<p>Ausente. A tradução de objetivos em indicadores correlatos é considerada incoerente em grande parte das perspectivas do PPA (BEZERRA, 2017; RODRIGUES, 2017). Um dos principais entraves nisso é o entendimento da execução financeira como atingimento de meta e não o resultado social em si ou o valor público efetivamente entregue ao cidadão.</p>
18. Coerência nas metas	<p>Presente. Não fora apontada falta de coerência das metas estabelecidas,</p>

quantitativas estabelecidas	em seu sentido técnico (metas SMART).
19. Ousadia na estratégia	Presente. Historicamente, os macro-objetivos escolhidos para os planos são considerados ousados. De Toni (2017) define como “ambições gigantescas de transformar a realidade social em 4 anos” (DE TONI, 2017).
20. Entendimento do PE como responsabilidade de todas as áreas	Presente. A partir do PPA 2012-2015, a construção de Programas e Agendas se deu de forma transversal, promovendo uma integração sistêmica dos diversos órgãos. Como há a construção de planos setoriais que se encaixam nas diretrizes definidas top-bottom, há a disseminação de responsabilidade de cada Ministério ou conjunto de órgãos sobre seus projetos.
21. Compatibilidade com outras ferramentas administrativas	Presente. Não foram apontadas inconsistências com outros programas federais. Ressalta-se a dificuldade de articulação com os diferentes entes federados inclusive na questão de sistemas.
22. Presença de ferramenta e sistemas de monitoramento	Ausente. O monitoramento é ligado ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), que representa a execução orçamentária dos projetos. A apuração de indicadores e relatórios de avaliação temáticos devem ser feitos pelos órgãos setoriais com apoio da SEPLAN. Ressalta-se a necessidade de adotar sistemáticas de monitoramento que consideram a entrega de valor ao cidadão e não apenas o gasto realizado. Cardoso Jr acredita que as ferramentas atuais são claramente insuficientes (CARDOSO JR, 2017).
23. Facilidade no acesso e entendimento das informações	Ausente. A confiabilidade e facilidade de acesso às informações, tanto para servidores e população, são avaliadas como problemáticas. Veiga (2017) ressaltou: “se você abrir os dados... não aparece obra a obra. Só tem gasto” (VEIGA, 2017).
24. Metas estabelecidas com negociação com principais stakeholders	Ausente. Os Ministérios realizam consultas a Conselhos Setoriais na etapa de formulação estratégica. Todavia, alguns atores apontam que tais Conselhos são monopolizados por grupos de interesse específicos e não refletem uma média real da população (BEZERRA, 2017). De Toni entende que o modelo do PPA parte do “dogma autoritário de que o Estado não precisa discutir com ninguém” (DE TONI, 2017).
25. Construção de consenso dos participantes	Ausente. Como cada Ministério é responsável pelo seu setor, na elaboração do PPA não são previstos exercícios de construção de consenso, mesmo nos Programas Transversais. Cada setorial recebe contribuições de Conselhos, sindicatos e organizações, porém, esse exercício não ocorre no momento de definição de agendas estratégicas.
	Ausente. Há uma divisão na literatura, enquanto alguns autores

26. Uso de abordagem científica	defendem as ideias que embasam o PPA, boa parte entende que na prática não se expressam na elaboração do plano. Veiga (2017) chega a afirmar que “[minha leitura é de que] o PPA não utiliza essas metodologias de Matus, ZOPP e Quadro Lógico” (VEIGA, 2017). De Toni (2017) concorda: “[o PPA] não segue nenhuma dessas metodologias na prática” (DE TONI, 2017). Essa visão é corroborada por Cardoso Jr (CARDOSO JR, 2017).
27. Ferramentas de monitoramento e avaliação coerentes com metodologia do PE	<p>Ausente. Um dos principais pontos falhos levantados foi o foco em execução orçamentária e não nos resultados das políticas públicas. Veiga (2017) afirmou que “o monitoramento foi tentando mensal, semestral... mas sempre com caráter de avaliação. É o monitoramento que permite mudar de rumos durante. A avaliação é só ver depois o que já aconteceu” (VEIGA, 2017).</p> <p>Por sua vez, De Toni (2017) entendeu que “é uma avaliação de execução orçamentária. Não se vê impacto social, as externalidades criadas, se os sistemas suportaram... Todos os problemas de políticas públicas foram ausentes no planejamento e avaliação” (DE TONI, 2017).</p> <p>Rodrigues vai ao mesmo sentido: “O monitoramento precisa ser mais constante. Na realidade, fazemos apenas um balanço anual. E isso é falar do passado, sendo que o objetivo do monitoramento é corrigir o processo no decorrer de sua execução” (RODRIGUES, 2017).</p>
28. Carteira de projetos definida	Presente. A carteira de projetos é precisamente definida, sendo relacionada com o orçamento disponível. Um ponto importante para a qualidade é a negociação com o Legislativo, que demonstra grande interesse no processo de alocação de emendas orçamentárias referentes aos projetos definidos no PPA.
29. Flexibilidade durante o processo de implementação	<p>Presente. Outro ponto de divisão na literatura. Historicamente, o PPA foi considerado uma ferramenta muito rígida e inflexível. Todavia, as últimas experiências destacaram a falta de continuidade. Veiga (2017) afirmou que “orçamento atualizando, atualiza-se o plano. Isso é uma contabilidade criativa. Não precisa de projeto de lei, menos debate, nada. É antidemocrático e equivocado” (VEIGA, 2017).</p> <p>Rodrigues completa: “As iniciativas podem ser eliminadas, os indicadores também, as metas podem ser modificadas de acordo com o quadro fiscal e até os objetivos por meio de Projeto de Lei. A parte rígida você pactua com o Congresso, mas observando isso você consegue mudar o PPA inteiro” (RODRIGUES, 2017).</p>

30. Análise de riscos e cenários referentes à formulação e implementação	<p>Ausente. O PPA não considera multiplicidade de cenários possíveis. De Toni (2017) entende que “usam um único cenário, que é o que o Estado acha que vai acontecer. Não faz mapeamento de riscos, apenas de forma inútil e burocrática. Por outro lado, permite também até aproveitar oportunidades não esperadas, que são janelas de oportunidade para implementação de políticas” (DE TONI, 2017).</p> <p>Rodrigues (2017) concorda, ao afirmar que “não trabalha com diferentes cenários prospectivos. E poderia aproveitar o que a academia faz, o que o IPEA faz, o que os militares fazem...” (RODRIGUES, 2017).</p>
Número de variáveis presentes	10 variáveis presentes do total de 30 variáveis possíveis (30 %)

Fonte: elaborado pelo autor.

O coeficiente entre as variáveis presentes e o total é de 30%, ou seja, um terço. A análise de variáveis indica que o PPA não apresenta as variáveis necessárias para o sucesso de um planejamento estratégico governamental, o que corrobora a literatura sobre essa política. Para Rodrigues, o PPA não pode ser chamado de instrumento de planejamento estratégico.

- O PPA não se encaixa no conceito de um Plano Estratégico, porque o que ele faz é consolidar o que supostamente deveria ter sido planejado por cada um dos ministérios setorialmente, como uma consolidação. Ninguém faz o planejamento de um país em três meses, com horizonte de quatro anos. É muita diferença de um PE para um PPA (RODRIGUES, 2017).

Santos (2011) considera que o foco na organização de processos dentro do PPA atrapalha as intenções de perseguir diretrizes e objetivos traduzidos em metas, ou seja, há um enfoque mais operacional do que estratégico. Logo, a concepção de planejamento governamental ficou limitada na organização dos meios, negligenciando os objetivos em si. Ele considera que a partir dos anos 2000, o PPA se tornou apenas instrumento formal de planejamento com vasto conteúdo operacional e baixo nível de conteúdo político para subsidiar adequadamente o governo. O PPA não orientaria o Governo e sim, seria um “orçamento plurianual” (SANTOS, 2011).

Paulo (2010) entende as seguintes razões principais para tal descrédito do PPA: a estratégia de submeter toda a administração sob um mesmo modelo de planejamento e gestão, o que ignora os objetivos específicos de cada política pública; o detalhamento excessivo do PPA em virtude de seu caráter orçamentário; a dubiedade teleológica, ao

ter a pretensão de planejamento e gestão estratégica em um mesmo instrumento; a abordagem do MP que favorece o monitoramento da execução orçamentária e não a avaliação dos resultados dos programas (PAULO, 2010).

De acordo com De Toni (2014), o processo decisório estratégico apresenta falhas típicas do Estado brasileiro: elitismo, viés autoritário e a dominância do curto-prazo influenciada pela dinâmica eleitoral. Dessa forma, a elaboração de PPAs desde 1995 não qualificou a agenda estratégica da Presidência da República e não alterou a cultura administrativa da gestão pública. Ele também concorda que o PPA tenha se tornado um “orçamento plurianual” contaminado pela operação quotidiana (DE TONI, 2014).

Rezende (2011) defende que o ciclo de quatro anos é muito curto para que haja uma visão estratégica de longo prazo no PPA. Ademais, a Constituição estabelece que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano seja incluído no orçamento sem estar presente no PPA. Esse fato, ao invés de submeter o orçamento às diretrizes estratégicas, faz com que o PPA se ajuste ao orçamento e seja revisado para acomodar as LOAs. Ele também descreve que o PPA, ao programar metas físicas e recursos, se torna um orçamento de médio prazo e não um plano estratégico de longo prazo (REZENDE, 2011). Pares e Valle (2006) concordam que o PPA favorece uma gestão de curto prazo de decisões de investimento, falhando ao oferecer uma visão de longo prazo (PARES & VALLE, 2006).

Cardoso Jr e Gimenez, analistas do IPEA, concordam que o PPA foi esvaziado de seu conteúdo político-estratégico. O planejamento governamental, no sentido de função primordial do Estado para traduzir a Produção Social em políticas públicas, foi substituído por objetivos nacionais de estabilização monetária e eficiência de gastos (CARDOSO JR & GIMENEZ, 2011).

Em entrevista, Cardoso Jr afirmou que:

- O desejo das forças sociais e políticas da redemocratização de ver reduzido o alto grau de autoritarismo e discricionariedade no exercício do planejamento nacional induziu os constituintes a encurtar o horizonte de planejamento formal do governo, restringindo-o ao mandato quadrienal de cada presidente doravante eleito e atrelando um mandato a outro. [Isso resultou em] um grande descasamento prático entre o horizonte político (mandato de 4 anos, PPA de 4 anos, urgências e pendências de curto prazo, possibilidade – até então – de reeleição etc.) e o horizonte estratégico do

planejamento e da gestão para o desenvolvimento nacional (CARDOSO JR, 2017).

Ainda, Rezende (2011) é mais incisivo ao afirmar que o modelo de PPA não representa nenhuma inovação. Durante os governos do regime militar, já houve a elaboração dos PNDs que se estendiam até o primeiro ano do próximo mandato. Porém, no caso do PPA, há o agravante de que o plano nacional reduziu-se a um plano do Governo Federal, sem qualquer mecanismo de articulação com os planos dos demais entes federados. Essa prática de eleição de projetos prioritários e a consequente elaboração orçamentária para garantir sua execução seria um retorno aos primórdios do planejamento executado no meio do século XX (REZENDE, 2011).

Maia e Melo (2015) concordam que o modelo do PPA, mesmo nas experiências mais recentes que buscaram simplificar a metodologia e aumentar a participação popular, continua baseado em uma abordagem imprecisa e redundante. A modelagem da política dificulta seu entendimento, o que afasta os executores do processo de planejamento, sem permitir a compreensão do seu papel no grande contexto do PPA (MAIA & MELO, 2015).

Ainda mais, afirmam que o horizonte temporal curto; o seu início no segundo ano de mandato; e as características do presidencialismo que geram mudanças de direcionamento estratégico; são falhas graves que impedem o potencial do PPA. Tais características na modelagem da política fazem o Poder Executivo se concentrar em três peças orçamentárias, sem orientação superior de uma estratégia de nação (Idem).

Outro sinal apontado é a ausência de padrões no processo de planejamento. A Constituição prevê a existência do PPA, mas não há previsão legal sobre a metodologia a ser utilizada, tanto que foi alterada quadriênio após quadriênio:

Segundo apurado em levantamento realizado pelo TCU, enquanto alguns ministérios contam apenas com procedimentos para elaboração do PPA, outros relatam processo de planejamento diferenciado a cada plano e a cada situação específica. Isso torna impossível evidenciar um macroprocesso de planejamento comum a todos os órgãos. O TCU também verificou que não há normatização clara sobre quais atores devem participar no processo, quais são suas competências e de que maneira devem atuar, conforme já comentado neste trabalho (MAIA & MELO, 2015: 154).

Do lado positivo, há um estudo de técnicos do Banco Mundial que aponta que a organização de ações do governo de forma transparente é exemplar no PPA, ao permitir o controle externo eficaz (BANCO MUNDIAL, 2006). Por isso, Paulo (2010) entende que o PPA é um excelente instrumento para órgãos de controle, mas deveras burocrático para planejadores e tomadores de decisão (PAULO, 2010). A entrevista com Carlos Eduardo Veiga trouxe uma visão interessante a respeito: “o detalhamento excessivo dos gastos parece mais uma perspectiva de controle do que gestão. Isso atrapalha” (VEIGA, 2017).

Esse estudo do Banco Mundial enumerou alguns pontos que contribuíram para o descrédito do PPA como instrumento de planejamento governamental e gestão estratégica: a tentativa de usar o mesmo modelo de planejamento, por meio de uma formatação de programas, para toda a administração; o detalhamento excessivo que impede o apontamento claro de diretrizes, objetivos e metas; a expectativa de unir planejamento/gestão estratégicos e gestão financeira/organizacional no mesmo instrumento; o detrimento da avaliação de programas pelo monitoramento de execução orçamentária (BANCO MUNDIAL, 2006).

Há uma percepção na população brasileira de que falta planejamento ao Estado e que as ações são executadas na base do improvisado. O modelo atual de PPA não foi suficiente para restituir o papel de planejamento governamental. Considera-se que o debate entre Planejamento e Orçamento deve ser aprofundando para aprimorar a função planejadora do Governo. Um aumento no caráter estratégico do plano permitirá um distanciamento das experiências fracassadas no passado brasileiro, trazendo um foco de gestão por resultados e viabilizando até mesmo um orçamento mais estratégico (PARES & VALLE, 2006).

Sobre os principais obstáculos para uma reforma do PPA em direção a uma ferramenta mais completa de planejamento e gestão estratégica, destaca-se a estrutura administrativa atual do Brasil, na qual as formas clássicas de Direito Administrativo não estão abertas à inovações do tipo. Outros entraves relevantíssimos estão presentes nas características culturais do Estado e sociedade brasileiros. Com a presença de burocratismo, centralização federal de decisões, aversão ao empreendedorismo, entre outros, é difícil imaginar que uma alteração metodológica surtiria efeitos práticos no planejamento governamental. Portanto, alguns autores defendem a falha no processo de

planejamento governamental nacional só será resolvida com a reestruturação do Estado Brasileiro. Por outro lado, autores acreditam que essas características próprias podem ser utilizadas para alavancar o desempenho em um modelo de planejamento mais democrático, aberto e flexível (CARDOSO JR, 2015; CARBONE, 2000).

Esse ponto também foi abordado na entrevista com Jackson de Toni (2017):

- Tem que mudar o *mindset* dos servidores públicos. Essas abordagens mais modernas não sobrevivem com uma mentalidade de um servidor weberiano clássico, que cumpre a lei e nada além disso, que não ousa. Porque a criatividade é essencial, já que todo plano é mudado no calor do combate (DE TONI, 2017).

Levantando pontos similares, Rodrigues (2017) criticou o PPA não apenas em sua metodologia, mas na forma como é utilizada na sistemática de gestão e o entendimento de Planejamento na cultura do governo brasileiro:

- O modo como ele é gerido influencia muito a importância de que ele tem. Muito se fala sobre o modelo da política. Já se tentou mudar a estrutura várias vezes nos decorrer dos anos, mas isso foi o que menos influenciou o grau de importância do PPA. Não importa o formato: ele é acompanhado? Resultados são cobrados? Se você faz isso, a ferramenta ganha importância. A variável mais importância é a dinâmica da gestão sobre o conteúdo do instrumento. Se você gere bem, ele se torna importante. Se não, perde a relevância (RODRIGUES, 2017).

O caminho para o aprimoramento do processo de planejamento governamental federal passa pela adoção do horizonte de longo prazo; pelo envolvimento democrático dos principais *stakeholders* na elaboração de objetivos estratégicos; a construção de consensos; o monitoramento focado em valor público entregue ao cidadão, não apenas orçamento executado; a combinação criativa de metodologias de gestão pública e administração privada; a regionalização do projeto de desenvolvimento; a adoção de tecnologias de informação e de gestão baseadas na criatividade e na governança em rede; e, sobretudo, na própria reforma do Estado Brasileiro (CARDOSO JR, 2015 e 2017; DE TONI, 2014 e 2017; PARES & VALLE, 2006; VEIGA, 2017). Esses aspectos estão presentes, de uma forma ou de outra, na lista de variáveis de análise.

Mesmo que a inferência descritiva aponte que o PPA não é capaz de cumprir seu papel de ferramenta orientadora da gestão estratégica para o Estado Brasileiro, a necessidade

de analisar o cenário, elaborar estratégias para o bem estar da população e acompanhar os diversos programas executados continua cada vez maior. Seria possível reformar a estrutura do plano, que está previsto na Constituição? Ou existem experiências de tentativas de utilizar outras ferramentas de PE complementares ao PPA? É o que será tratado seguir.

3.2 Aplicação de variáveis ao Choque de Gestão em MG

No ano de 2002, o Estado de Minas Gerais teve eleições para Governador. A chapa vencedora do pleito, ainda no primeiro turno e com ampla maioria, foi responsável por promover no Estado o chamado “Choque de Gestão”. O período do projeto, que ocorreu entre 2003 e 2014, será analisado nessa seção. Sendo o segundo estado mais populoso do Brasil e detentor do terceiro PIB estadual do país, a situação de Minas Gerais (MG) era descrita como preocupante:

Em 2002, o panorama da Administração Pública estadual mineira não era positivo. À semelhança de outros Estados federados, Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário existente desde 1996, pelo que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal (...). Em diversos *rankings*, Minas Gerais não figurava com o destaque merecido, fruto de sua condição de segundo Estado da Federação em população e riqueza. Ao contrário, o enfraquecimento institucional da Administração e a falta de eficiência do serviço público provocavam dados de decadência em diversos setores sociais e econômicos (ANASTASIA, 2006: 13-14).

Ainda nesse ano, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) realizou um estudo denominado “Minas Gerais do Século XXI”, o qual construiu um diagnóstico sobre o Estado. Esse estudo foi a primeira menção à necessidade de um “Choque de Gestão” em Minas Gerais. O termo foi utilizado pela equipe do governo eleito para construir o projeto de choque de gestão governamental (GUIMARÃES & CAMPOS, 2008).

O projeto é descrito como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA et al, 2006: 21). Esse impulso de reforma administrativa é complementar à reforma administrativa no âmbito Federal, iniciada ainda em 1995 na proposição do Estado *gerencialista* de Bresser-Pereira. Com o intuito de superar o modelo burocrático de administração, o projeto adotou como

paradigma a Administração Pública voltada para resultados, buscando qualidade e eficiência (VILHENA & ATHAYDE, 2005).

Seria necessário alterar a cultura organizacional do setor público de Minas Gerais, saltando de uma lógica de intervenção a para uma lógica de planejamento estratégico da ação estatal baseada em resultados. O primeiro passo para essa implementação foi uma análise interna, seguida por uma reforma administrativa:

No que diz respeito à estrutura organizacional, Neves e Silva (2009) explicam que, neste primeiro momento, o processo de reforma realizou apenas uma reestruturação orgânica do Poder Executivo, para que a estrutura do estado se aproximasse mais do modelo gerencial, considerado mais eficiente. Para tal, reduziu-se o número de secretarias de 21 para 15, extinguindo-se 43 superintendências, 16 diretorias e 1.300 cargos e funções comissionados (NEVES e SILVA, 2009). Vilhena et al (2006) destacam ainda a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), constituindo um órgão central de gestão forte que concentrava todas as ações relativas ao projeto, que vem substituir a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (BRULON et al, 2013: 6)

Em entrevista, a então Secretária-Adjunta da Secretaria do Planejamento Renata Vilhena, destacou que no primeiro momento houve a opção por uma abordagem ampla de atacar diversas frentes ao mesmo tempo:

- Havia uma consciência dupla de planejamento. A situação fiscal era muito ruim e o ajuste deveria ocorrer junto ao PE. Era necessário trabalhar em duas frentes. Até 30 de janeiro toda a reforma administrava ocorreu. E até abril todos os normativos que estabeleciam o modelo de gestão foram encaminhados para Assembleia. Emendas Constitucionais que previam Acordos de Resultados, remuneração variável, índices de desempenho, foram aprovados até junho do primeiro ano de mandato (VILHENA, 2017).

Para dar início ao processo de reformulação administrativa e estratégica do Estado, houve a definição da Missão, Visão e principais metas para Minas Gerais. Com a definição deste norte, o próximo passo seria utilizar as diretrizes da implementação da gestão por resultados no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), um instrumento já existente previsto na Constituição Estadual de MG.

O PMDI, segundo Correa (2007), é pensado na Constituição mineira como um plano de desenvolvimento a ser apresentado pelo Executivo para orientar o desenvolvimento do estado (CORREA, 2007). O Artigo 231 dessa Constituição prevê que o PMDI oriente o desenvolvimento socioeconômico integrado, a coordenação de ações de Governo, o incremento de atividades produtivas do Estado, a expansão do mercado consumidor, a superação de desigualdades regionais, o desenvolvimento tecnológico, a expansão do mercado de trabalho e o desenvolvimento dos municípios, enquanto também apresenta caráter indicativo para o setor privado (MINAS GERAIS, 1989).

A Constituição do Estado, contudo, não estabeleceu as particularidades quanto ao horizonte temporal ou metodologia a ser adotada. Em 2004, o Executivo estadual propôs um plano que incluía ferramentas de diagnóstico como a análise SWOT aos representantes e cidadãos. Com isso, houve o estabelecimento de planos de governo de curto, médio e longo prazos, não limitando o planejamento aos quatro anos do mandato (CORREA, 2007). Destaca-se o fato de que o IPEA (2013) analisou a estratégia elaborada e identificou uma relação estreita entre plano de governo e PPA (IPEA, 2013 *apud* CARNEIRO, 2015).

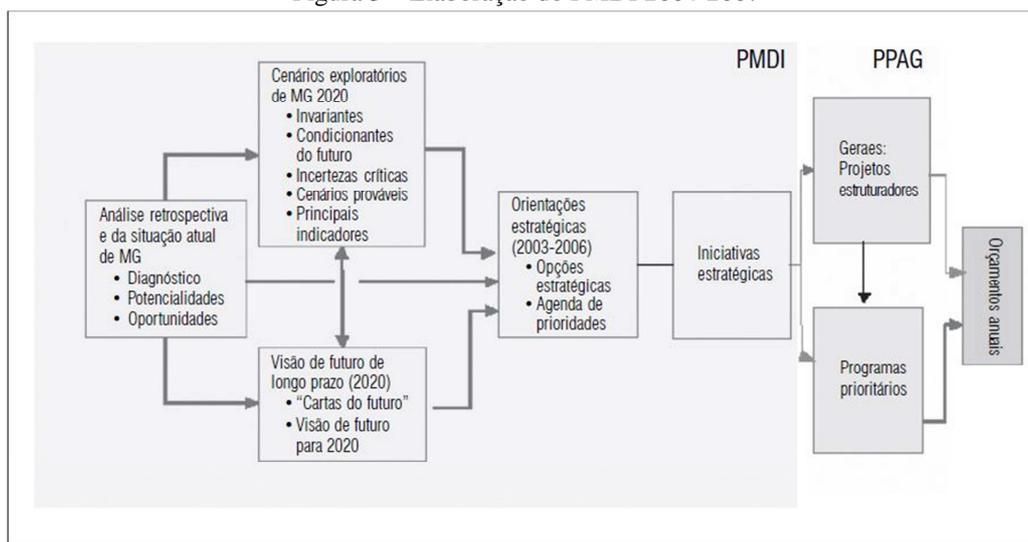
O PMDI foi construído como um grande Planejamento Estratégico baseado na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC). A construção do Mapa Estratégico considerou os principais indicadores a serem aprimorados no Estado, as expectativas dos cidadãos quanto aos serviços públicos e os princípios da gestão de resultados a serem adaptados na reforma administrativa. Nesse processo, houve a integração entre planejamento e orçamento de forma ao orçamento ser definido pela estratégia, e não o oposto. Isso quer dizer que o PMDI serviu de insumo para o PPA, a LDO e a LOA estaduais de Minas Gerais.

Foi criado um sistema de planejamento em Minas Gerais, que é caracterizado por Guimarães e Almeida (2006) como sendo constituído dos seguintes instrumentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), equivalente ao plano estratégico das organizações e responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo; Plano Plurianual de Ação governamental (PPAG), que se constitui como um desdobramento do PMDI para um período de quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais; Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresenta as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício; Junta de Programação Orçamentária e

Financeira (JPOF), que consiste em um fórum formado pelos representantes da SEPLAG e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), que define os limites orçamentários e financeiros para programas ou unidades orçamentárias (BRULON et al, 2013: 10).

No aspecto metodológico, a elaboração do PMDI incluiu uma análise de cenário com diagnóstico situacional interno acompanhado com uma análise de oportunidades e potencialidades para o Estado. A partir disso, foi construído um cenário para 2020, que se tornou uma Visão compartilhada nas “Cartas do futuro”. A Visão, exposta em cenários exploratórios, envolveu riscos, condicionantes, indicadores, invariantes e probabilidades. Somente a partir desta Visão compartilhada foram definidos objetivos e iniciativas estratégicas específicas. Nesse momento, houve a participação da Assembleia Legislativa e da população, de forma a oferecer *inputs* democráticos à formulação estratégica e permitindo o compartilhamento da Visão 2020.

Figura 3 – Elaboração do PMDI 2004-2007



Fonte: Correa (2007)

O processo envolveu diferentes *stakeholders* na concepção estratégica. O contato com a Assembleia Legislativa (ALMG), incluindo os partidos de oposição, foi importante para a criação de consensos. Vilhena (2017) destacou, em entrevista, que até “até Tribunal de Contas e o Ministério Público foram envolvidos na discussão para minimizar dúvidas sobre o novo modelo de gestão” (VILHENA, 2017).

O PMDI dimensionou 13 áreas de resultado, cada uma representando desafios para MG e os objetivos estratégicos que representavam a inovação necessária para superar tais desafios (BORGES, 2009). Entre as principais ferramentas de gestão propostas para a implementação das ações previstas no PE, estavam:

(I) resultados finalísticos: proposição realizada por um grupo de especialistas, para criação de um conjunto de indicadores das principais entregas para os destinatários das políticas públicas para cada área de resultados; (II) projetos estruturadores: principais projetos do estado, em razão da sua capacidade de transformação planejada. Cada área de resultado é alvo da intervenção de um grupo de projetos estruturadores, que estão atrelados aos indicadores finalísticos, em um modelo causal implícito, em que a implementação daquele gera o desempenho desses. A carteira dos Projetos Estruturadores é composta por 53 projetos e representa, em termos concretos, a estratégia de intervenção do governo de Minas Gerais; (III) agenda setorial de gestão: contém iniciativas que pretendem remover os gargalos críticos de gestão à realização da estratégia; (IV) Metas de desempenho setorial: desdobramento, por organização do Estado, de metas de produtividade, qualidade do gasto associadas à qualidade fiscal particular a cada Área de Resultados (MINAS GERAIS, 2008:14 *apud* BORGES, 2009: 10).

No processo de instituição do PPAG, que vem logo após o PMDI, a Assembleia Legislativa (ALMG) recebeu organizações públicas para participação popular. Os cidadãos contribuíram com sugestões de emendas ao orçamento e fiscalizaram o atendimento aos compromissos firmados pelo Governo. As sugestões foram submetidas e analisadas por uma Comissão de Participação Popular (CPP).

Carneiro (2015) enxerga uma baixa participação popular no primeiro PMDI, mesmo com a disponibilização do canal consultivo à sociedade. Esse processo de elaboração estratégica foi mais importante por envolver um dos principais *stakeholders*, a ALMG, cujo papel foi de interlocução com a sociedade. Tanto as Audiências quanto as CPPs são estruturas de interface popular que, geralmente, o Executivo se exime de fazer, o que prejudica o recebimento de *inputs* democráticos na agenda estratégica. Não foi o caso em Minas Gerais (CARNEIRO, 2015: 290).

A relação entre o Plano de Governo, o PMDI e o PPAG foi elogiada por Carneiro (2015):

[Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro] são estados que procuram reafirmar a dimensão estratégica do PPA, articulando-o a alguma modalidade de planejamento estratégico de longo prazo oriunda da iniciativa privada, da qual deriva, formalmente, um conjunto mais restrito de programas, classificados como estruturadores ou estruturantes – nomenclatura que procura traduzir, no discurso oficial adotado no plano, a relação mais estreita de tais programas com a estratégia do governo (CARNEIRO, 2015: 292).

Com o PMDI definindo as diretrizes estratégicas, foi elaborada uma carteira de 30 projetos estruturadores que correspondiam à implementação das estratégias definidas no planejamento. Expressos dentro do PPA estadual, foram discutidos com os deputados estaduais, uma vez que impactariam diretamente no orçamento a ser aprovado na Assembleia. O portfólio de projetos dependia totalmente das diretrizes estratégicas do PMDI para ser expresso nas emendas parlamentares orçamentárias (VILHENA, 2017).

Nesse contexto, a carteira de projetos foi chamada de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES) (CORREA, 2007).

Durante o processo de discussão do PPAG, diversas ações do Plano Plurianual foram alteradas e uma proposta popular deu origem ao 31º projeto estruturador, denominado “Inclusão Social das Famílias Vulnerabilizadas”. Esse projeto, assim como os demais 30 projetos estruturadores, recebeu intensivo acompanhamento e apoio gerencial (CORREA, 2007: 497).

Dentro desta estrutura, foram criados também um colegiado de gestão governamental e Câmeras temáticas de Planejamento, de Gestão e de Finanças para cada órgão do Executivo. O cargo de Gerente Executivo de Projetos também foi instituído para permitir a gestão de projetos previstos na estratégia em cada um dos órgãos (CORREA, 2007). Percebe-se um claro entendimento do PE como um processo contínuo e transversal, no qual as competências não são centralizadas na SEPLAG e sim distribuídas pela estrutura administrativa. Essa organização favorece a influência da estratégia na cultura organizacional da administração pública, o que, por sua vez, é fundamental para que as políticas públicas previstas no PMDI ocorram com sucesso.

Os projetos foram abordados em ferramentas de Acordos de Resultado, assinadas pelas Secretarias de Estado. O instrumento servia de ligação entre áreas de resultados, indicadores finalísticos, projetos estruturadores e os resultados perseguidos na estratégia do Planejamento governamental. Serviram, por conseguinte, como um instrumento que

promovesse maior alinhamento e aderência das políticas setoriais com a agenda de governo, incorporando as áreas de resultado, seus objetivos, projetos, indicadores e metas. Dessa forma, ele seria um instrumento de *contratualização* de resultados e da política de incentivos (SOUZA, 2012: 10).

Com a reeleição do time de Governo em 2006, havia o desafio de continuidade do Projeto de Choque de Gestão. Mantendo a Visão de “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, o PMDI passou por uma reformulação, agora adotando o horizonte temporal de 2007 a 2023. Dessa forma, o novo PMDI previu um quadro de indicadores e metas que representavam treze áreas de resultado diferentes. A estratégia prevista se sustentava não apenas no Estado para plena execução, mas contava com o firmamento de Parcerias Público-Privadas (PPPs) e a transferência de atribuições ao setor privado por meio de Organizações Sociais (BRULON et al, 2011).

Neste segundo momento, entendeu-se que os problemas mais urgentes do Estado haviam sido mitigados e o próximo passo seria planejar o futuro de Minas Gerais. A Segunda fase, então, focou na busca por um Estado de Resultados⁴, capaz de executar políticas públicas com eficiência, eficácia e efetiva. Vilhena e Guimarães (2010), resumem que o objetivo era “gastar menos com o governo, para gastar mais com as pessoas” (VILHENA & GUIMARÃES, 2010:3).

A definição e a busca de resultados com a consolidação de práticas de acompanhamento de projetos e definição de ferramentas para aumentar o foco nos resultados a serem alcançados. Esta agenda de gestão visava consolidar e aprimorar as conquistas da fase anterior, mas o objetivo maior era a melhoria do desempenho gerencial, tendo como desafio a introdução de ferramentas de planejamento capazes de aferir resultados e fortalecer o alinhamento das ações com a estratégia (VILHENA & LADEIRA, 2012: 1).

Neste segundo momento, algumas adaptações foram feitas à metodologia. Vilhena (2017), neste momento Secretária de Planejamento, explica que “em 2007, os Acordos de Resultado previam áreas de resultado, não Secretarias. Era uma forma de adotar a transversalidade de gestão dos programas” (VILHENA 2017). Para que o Governo entregasse os resultados desejados pelos cidadãos, o conceito de Estado por Resultados foi desdobrado em ferramentas de gestão como: Acordos de Resultados e Agendas

⁴ Programa Estado para Resultados (EpR) foi criado em janeiro de 2007 pela Lei Delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007, que alterou a estrutura administrativa do Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais.

Setoriais; as Áreas de Resultados; as reuniões de Pré-Comitê, Comitê Interno, Petit Comitê e Comitê de Resultados; as estruturas da Superintendência Geral de Gestão Estratégica de Recursos e Ações de Estado (SCGREAS), Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN) e Estado por Resultados (EpR); e adoção de metodologia do PMBOK para projetos (BORGES, 2009).

Já com as eleições de 2010, havia um grau de incerteza a respeito da continuidade do Projeto de Choque de Gestão em Minas Gerais. Todavia, com a vitória da situação nas urnas, houve continuidade de parte da equipe envolvida no setor de Planejamento do Executivo. O núcleo de Governo decidiu, então, pela continuidade do programa ao iniciar a Terceira Fase do Choque de Gestão.

Vilhena destaca que “do Segundo para o Terceiro mandato, ouvimos os nossos clientes para entender a satisfação com o modelo” (VILHENA, 2017). A partir disso, as bases escolhidas para a Terceira Fase foram o fortalecimento da Gestão para Cidadania e a construção de onze Redes de Desenvolvimento Integrado. As bases de qualidade do gasto público, equilíbrio fiscal e foco em resultados das fases anteriores não foram descartadas neste novo momento. Ao mesmo tempo, houve a busca por mecanismos de governança em rede, inserção democrática e gestão integrada de ações e informações por parte do Estado (VILHENA & LADEIRA, 2012).

[No] PMDI 2011-2030, a estratégia de desenvolvimento foi organizada em Redes de Desenvolvimento Integrado, sendo que a noção de rede se propõe a superar os problemas de *setorialização* e ineficiência na obtenção de resultados, pressupondo a integração de perspectivas heterogêneas, em arranjos que otimizem esforços para fins comuns, ou seja; a organização em redes dos atores inseridos direta ou indiretamente na atividade governamental, potencializa os esforços e conhecimentos de cada um, de forma cooperativa e integrada, em prol de um mesmo objetivo (GOMES & SALES, 2015: 3-4).

Com as Redes de Desenvolvimento Integrado, o Governo teve por objetivo o aprimoramento de políticas públicas e dos instrumentos gerenciais, o que reflete na melhor qualidade de serviços para a população. Seguindo o princípio de Gestão para Cidadania, esse modelo prevê “a reestruturação da forma como são alinhadas as estruturas do Estado, com a instituição do conceito de redes transversais e intersetoriais para execução de programas; a horizontalização e flexibilização das estruturas

organizacionais; o desenvolvimento de formas de participação da sociedade civil organizada; a regionalização das estratégias e metas das políticas públicas; e o aprimoramento dos sistemas de informação gerenciais” (VILHENA & LADEIRA, 2012: 4).

Os principais objetivos do Programa de Estado de Rede, expresso no PMDI 2011-2013, foram:

- Garantir prioridade nas entregas regionais de governo selecionadas pela população, por meio do envolvimento da SEPLAG e dos órgãos de forma transversal.
- Inserir a regionalização e a participação nas decisões governamentais.
- Contribuir para a modificação da cultura dos órgãos e da sociedade, inserindo a lógica da intersectoralidade e transversalidade.
- Criar uma nova interface entre a estratégia central e o polo regional.
- Fortalecer as organizações sócio produtivas regionais, com a ampliação da participação social e estímulo a práticas políticas de construção de planos e ações regionais de desenvolvimento
- Estimular a exploração das potencialidades regionais que advêm da diversidade socioeconômica, ambiental e cultural do estado (VILHENA & LADEIRA, 2012: 7).

O PMDI firmou onze Redes de Desenvolvimento Integrado, cada uma representando um setor específico das atividades governamentais. Em cada uma das Redes, foram formulados objetivos estratégicos, indicadores e metas. A ferramenta esquematizou um encadeamento de indicadores nos horizontes de 2015, 2022 e 2030. Nesse encadeamento, entregas anuais foram planejadas para comporem o alcance das metas de longo prazo. Tais entregas foram *contratualizadas* em Acordos de Resultados (GOMES & SALES, 2015).

Um ponto muito interessante foi expresso no PPA de 2012-2015, que estabeleceu as redes de resultados com diretrizes e objetivos estratégicos. A regionalização foi abordada na concepção de metas, com considerável transversalidade e métodos de priorização de projetos conforme a geografia do Estado (CARNEIRO, 2015).

A metodologia de monitoramento e avaliação das políticas públicas também apresentou inovações nas três fases do Choque de Gestão. Reuniões de acompanhamento de caráter bimestral permitiram o *follow up* das grandes entregas previstas no PPAG e esta sistemática de gestão era complementada por reuniões setoriais específicas com os Comitês, órgãos e Secretarias de cada política transversal (CARNEIRO, 2015).

A partir desta descrição do período de 2003 a 2014 na administração pública de MG, esta dissertação irá realizar a aplicação do Quadro Sinótico ao caso escolhido. O intuito é observar a presença das variáveis “fatores críticos de sucesso” dentro do processo de planejamento governamental no Estado. Para identificar a presença dessas variáveis, foram utilizadas a pesquisa de documentação direta, a análise da literatura existente sobre o caso e entrevistas com servidores envolvidos no processo.

Quadro 3 – Variáveis críticas de sucesso aplicadas ao PMDI.

Variável – Fator crítico de sucesso	Descrição
1. <i>Inputs</i> democráticos no estabelecimento de Missão e Visão	Ausente. As experiências de canais de participação popular na formulação estratégica dentro da ALMG nas primeiras experiências e com as Redes Integradas no último PMDI foram tentativas inovadoras para permitir <i>inputs</i> democráticos no planejamento. Contudo, não se considera que tenham sido suficientes para afirmar que houve ampla participação democrática na definição de objetivos estratégicos do Estado (CARNEIRO, 2015; VILHENA, 2017).
2. Análise de viabilidade política	Presente. A dificuldade em estabelecer objetivos e metas viáveis politicamente foi mitigada com o envolvimento da Assembleia e Partidos Políticos na discussão estratégica, bem como a eficiente comunicação do projeto do Choque de Gestão para os atores envolvidos.
3. Envolvimento da alta direção	Presente. O projeto do Choque de Gestão foi entendido como prioritário durante os mandatos, contando com forte apoio dos Governadores e Secretários de Planejamento. Essa análise foi ratificada por um(a) servidor(a) consultada em entrevista, que solicitou condição de anonimato (SERVIDOR, 2017). Vilhena (2017) afirmou que “O patrocínio político foi constante em um nível alto, desde a pactuação de resultados até a prestação de contas, com acompanhamento de metas até a execução financeira” (VILHENA, 2017).
4. Envolvimento do	Presente. O desdobramento das diretrizes do PMDI nos projetos do

quadro técnico da organização	PPAG contou com a participação do quadro técnico de cada área, além do apoio constante dos servidores da SEPLAN durante todo o processo. Dessa forma, entende-se que houve a colaboração e a responsabilização dos servidores do Governo de Minas na elaboração da estratégia e sua divisão em projetos estruturantes.
5. Planejamento entendido como processo contínuo e não evento único	Presente. Conforme apontado na literatura e confirmado em entrevistas, o processo do Choque de Gestão permeava de forma transversal as políticas públicas de MG. As propostas estratégicas não se limitaram à elaboração do PMDI, sendo acompanhadas e aprimoradas durante os quatro anos de cada mandato.
6. Formulação estratégica baseada em dados e/ou fatos empíricos	Presente. Com apoio das ferramentas de diagnóstico, entende-se que as ferramentas de planejamento utilizaram de forma eficiente dados empíricos para a identificação de problemas, elaboração de objetivos e tradução em projetos estruturantes (BORGES, 2009).
7. Diagnóstico situacional interno	Presente. Um aspecto importante na elaboração do primeiro PMDI esteve no entendimento da situação atual do estado como Unidade Federativa, amparada no relatório do Banco de Desenvolvimento de MG e na situação do Estado como entidade administrativa. Uma consequência disso foi a estratégia de realizar reformas administrativas, como redução do número de secretarias, a reestruturação de carreiras e a aplicação de remuneração por desempenho (VILHENA, 2017).
8. Realização de análise de cenário com principais <i>stakeholders</i>	Presente. Além do diagnóstico interno mencionado, houve o envolvimento de outros <i>stakeholders</i> , com destaque para a Assembleia Legislativa, partidos da base e de oposição e órgãos de controle. Carneiro (2015) entende que a participação desses diferentes atores configura um dos motivos de sucesso da experiência e reafirma o caráter inovador desse envolvimento (CARNEIRO, 2015).
9. Metas estabelecidas com negociação com principais <i>stakeholders</i>	
10. Senso de urgência na formulação	Presente. Entende-se que as datas fixadas na legislação para elaboração dos instrumentos de planejamento configurem prazos urgentes. Como houve respeito, entende-se que o senso de urgência esteve presente no processo de Minas. Vilhena (2017) lembrou que “Até 30 de janeiro toda a reforma administrava ocorreu. E até abril todos os normativos que estabeleciam o modelo de gestão foram encaminhados para Assembleia” (VILHENA, 2017).
	Presente. A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) atuou de

11. Presença de time especializado focado na condução do processo do PE	forma especializada e focada no processo de formulação estratégica, contando com o apoio da rede estratégica para a implementação dos projetos em cada órgão (Gerentes Executivos) (CORREA, 2007).
12. Presença de visão estratégica comum definida	Presentes. Com a participação da ALMG e dos canais de participação popular, foi possível estabelecer objetivos não para o governo de então e sim para o Estado de Minas. Por conseguinte, ensaiou-se a construção de uma visão de futuro compartilhada entre os <i>stakeholders</i> .
13. Construção de consenso dos participantes	
14. Capacitação e conhecimento dos formuladores	Presente. A atuação em diversas frentes permitiu a elaboração da estratégia, a reforma administrativa e ações para a cultura organizacional em um mesmo processo. Destaca-se uma “parceria com a Fundação João Pinheiro previu uma capacitação intensiva que determinou todo o modelo de gestão” (VILHENA, 2017). Essa concepção foi corroborada na entrevista anônima: “Neste período várias capacitações foram oferecidas aos servidores, bem como a sensibilização da alta gestão para o momento de modernização na forma de governar e administrar os serviços” (SERVIDOR, 2017).
15. Estabelecimento de critérios de curto e longo prazo encadeados	Presente. A estrutura de planejamento governamental expressa no PMDI, no PPAG e nas LOAS permitiu um encadeamento entre os objetivos de longo, médio e curto prazo por meio das diretrizes, objetivos e projetos estruturantes (BRULON et al, 2013).
16. Horizonte de longo prazo	Presente. Conforme apresentado, os PMDIs elaborados adotaram a perspectiva de longo prazo com diretrizes e objetivos que se estendiam até 2015, 2022 e 2030.
17. Correta tradução da Visão em objetivos	Presentes. A análise do autor é que houve fidelidade na aplicação da ferramenta do BSC na tradução dos objetivos estratégicos definidos no PMDI, seu alinhamento com a viabilidade real, o encadeamento causal e a coerência nas metas. Essa análise é corroborada pelo entendimento expresso na literatura em Borges (2009) e Carneiro (2015). O apoio de consultorias externas como Instituto Publix, Macroplan e Falconi foi destacado em entrevista (VILHENA, 2017). Além disso, foi apontado que “neste processo houve capacitação para os envolvidos com o objetivo de alinhamento de conceitos. [O PPAG foi elaborado] pelo grupo técnico do Governo que já tinha a capacidade técnica na elaboração do PPA seguindo as diretrizes do Governo Federal” (SERVIDOR, 2017).
18. Alinhamento entre objetivos existentes e viabilidade real	
19. Encadeamento causal entre objetivos, indicadores e metas	
20. Coerência nas metas quantitativas estabelecidas	
21. Uso de abordagem	

científica	
22. Ousadia na estratégia	Presente. As inovações política e metodológicas aplicadas no PMDI e sua relação com PPAG e LOAs foram consideradas apostas ousadas na época. Sobretudo com a adoção do longo prazo, a ideia de aplicar o Estado para Resultados e as Redes de Desenvolvimento Integrado, entende-se que houve uma grande ousadia nos resultados almejados durante o Choque de Gestão.
23. Entendimento do PE como responsabilidade de todas as áreas	Presente. Para o compartilhamento dos objetivos do planejamento, a adoção de Acordos de Resultados com as secretarias e, em alguns casos, de forma transversal, foi um ponto chave para responsabilização de todos com o PMDI.
24. Compatibilidade com outras ferramentas administrativas	Presente. Não foram apontadas inconsistências com outras ferramentas. O fato de ensaiar-se um amplo Choque em todas as frentes ao mesmo tempo facilitou a compatibilidade entre a gestão, o planejamento e as ferramentas administrativas. Em entrevista, destacou-se o alinhamento com o SIGPLAN, sistema utilizado em 2003 pelo Governo Federal (SERVIDOR, 2017).
25. Presença de ferramenta e sistemas de monitoramento	Presentes. A metodologia de monitoramento e avaliação esteve presente em reuniões de acompanhamento de caráter bimestral e reuniões setoriais específicas com os Comitês, órgãos e Secretarias de cada política transversal (CARNEIRO, 2015). Também fora criado um
26. Ferramentas de monitoramento e avaliação coerentes com metodologia do PE	Escritório de Prioridades responsável para acompanhar todos os indicadores importantes do planejamento (VILHENA, 2017).
27. Facilidade no acesso e entendimento das informações	Presente. Em relação à disponibilidade de informações, houve consideráveis ações de comunicação para propagar o conceito de Choque de Gestão no Estado, com referências em discursos, publicação de artigos e livros, um portal da Secretaria de Planejamento e reuniões em municípios do interior.
28. Carteira de projetos definida	Presente. O PPAG foi desmembrado em uma carteira de projetos estruturantes, os quais foram compartilhados com a ALMG. Vilhena (2017) defende que “O portfólio de projetos expresso nas emendas parlamentares dependia totalmente das diretrizes estratégicas do PMDI” (VILHENA, 2017).
29. Flexibilidade durante o processo de implementação	Presente. Um dos pontos destacados foi que conforme o PMDI era implementado, lições aprendidas foram sendo acumuladas. Como não há um detalhamento de seu formato na legislação, houve uma abertura para o aprimoramento da ferramenta no decorrer dos 12 anos do choque de

	gestão (VILHENA, 2017).
30. Análise de riscos e cenários referentes à formulação e implementação	Ausente. Não foi adotada uma estrutura formal de mapeamento de riscos na elaboração do PMDI.
Número de variáveis presentes	28 variáveis presentes do total de 30 variáveis possíveis (94%)

Fonte: elaborado pelo autor.

No caso de Minas Gerais, houve a presença de 28 das 30 variáveis, o que corresponde a quase 95% de aderência. Foram consideradas ausentes “*Inputs* democráticos no estabelecimento de Missão e Visão” e “análise de riscos e cenários referentes à formulação e implementação”. Dessa forma, infere-se que tal uso do PE como ferramenta de planejamento governamental respeitou os principais fatores críticos de sucesso expressos no quadro, o que teria levado a uma experiência bem sucedida. Para validar esse aplicação de variáveis, faz-se importante analisar a literatura e os dados disponíveis a seguir.

Entre os dados mais relevantes, destaca-se o fato das finanças do Estado saírem de déficit de 940 milhões em 2002 para um superávit de 90 milhões em 2012, ano no qual o Estado subiu de categoria de classificação de grau de investimento; o aumento de 310% no capital investido pelo Governo de 2002 para 2012; 33% de redução do desemprego; queda de 11,3% no índice Gini de desigualdade social; queda de 27% na taxa de mortalidade infantil; presença no primeiro lugar do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); subida de três posições no *ranking* de renda per capita dos Estados brasileiros; entre outros (FIEMG, 2013).

Questionada a respeito do sucesso do período, a então Secretária de Planejamento Renata Vilhena, em entrevista, salientou:

- Pra mim é claro que em 2015 a situação era ruim no país todo, com quedas expressivas nos recursos contratados junto ao Banco do Brasil e BNDES. Estávamos enquadrados dentro da Lei de Responsabilidade Fiscal, mesmo com aumentos para professores e policiais. Mas considero que o planejamento foi importante nos tempos de bonança e fez a diferença no momento de crise. Sabíamos exatamente onde o desempenho seria afetado e onde deveríamos cortar. (VILHENA, 2017).

Complementa-se com a observação do ex-governador Antônio Anastasia em entrevista, a respeito dos resultados do Choque de Gestão:

- O Choque de Gestão foi resultado de um trabalho de equipe, de centenas de pessoas e os seus efeitos práticos estão no estado inteiro: são 200 estradas ligando municípios que não tinham asfalto, são 400 cidades que não tinham telefonia celular, a recuperação da rede estadual de ensino, o primeiro lugar no IDEB do Brasil, o primeiro lugar da Saúde no Sudeste, os indicadores federais, a recuperação do patrimônio histórico e cultural... (ANASTASIA, 2017).

Porém, um ponto de dúvida é a crise fiscal que Minas Gerais enfrentou a partir de 2015, um ano depois da transição para um governo de oposição. A nova equipe utiliza uma narrativa de desconstrução do Choque de Gestão, questionando os ganhos do período e afirmando que a situação fiscal do Estado estaria problemática no momento de transição de mandatos.

Conforme apurado em entrevista com um(a) servidor(a) em caráter de anonimato, o Governo optou pela descontinuidade do PMDI anterior e decidiu iniciar um novo ciclo de planejamento desconsiderando os objetivos anteriores. De acordo com a entrevista, o déficit zero era uma grande conquista do Choque de Gestão no ciclo anterior (SERVIDOR, 2017).

Vilhena entende que “eles [nova equipe] optaram por descontinuar e fazer outro PMDI. Mudaram os nomes, retornaram a sistemática de remuneração anterior antes do Choque de Gestão, com amplas gratificações. A questão previdenciária [estadual] também é muito grave” (VILHENA, 2017).

De forma semelhante, o ex-governador Antônio Anastasia, complementou que “o atual governo, de forma legítima após assumir, adotou um novo critério, com o aumento de secretarias e cargos comissionados. Não me parece uma postura adequada em tempos de crise, e o resultado são as dificuldades fiscais que vemos” (ANASTASIA, 2017). Anastasia, em entrevista, ainda afirmou:

- Era uma situação completamente normalizada e percebemos que durante todo o ano de 2015, nada disso [críticas] foi dito. E depois, quando a crise piorou em 2016, começaram a procurar culpados. É a tradição da política (ANASTASIA, 2017).

Sem entrar no mérito do embate de narrativas políticas, o fato de descontinuidade do PMDI parece ser um fator relevante para a mudança de resultados obtidos no Estado. Os indicadores citados no Quadro de Indicadores (FIEMG, 2013) não são passíveis de questionamento sobre os bons resultados no período. Esta dissertação não pretende afirmar que tais dados são resultado exclusivamente do PE efetuado, porém, a lista de variáveis presentes no PMDI e no Programa Choque de Gestão corresponderam razoavelmente à expectativa de permitir uma análise do processo.

Entre as principais causas para o sucesso do Programa, Vilhena (2017) destacou:

- Um motivo de sucesso foi a continuidade. Tivemos 12 anos de lições aprendidas acumuladas. Não houve fragmentação do programa, no qual o PE era a baliza principal. O patrocínio político foi constante em um nível alto, desde a pactuação de resultados até a prestação de contas, com acompanhamento de metas até a execução financeira (VILHENA, 2017).

Outro aspecto importante foi que o Programa refletia um modelo abrangente de gestão e não apenas uma única ferramenta de planejamento. Enquanto o PMDI orientava todas as escolhas de gestão, ocorreram em conjunto ações para desenvolver uma metodologia de gestão, alterar a cultura dos servidores e reformas administrativas. Vilhena destacou que uma consultoria feita pessoalmente por Vicente Falconi introduziu diversas metodologias de gestão que foram adaptadas à cultura brasileira de Estado, o que é um fator crítico para ser implementada com sucesso por governos (VILHENA, 2017).

O quadro sinótico elaborado na dissertação foi coerente com a literatura e os principais dados disponíveis a respeito do processo de Minas Gerais. Com a consolidação do entendimento desta seção, no qual variáveis críticas para o sucesso foram apresentadas e o resultado final foi considerado um sucesso, o próximo passo será aplicar o quadro a outro caso. Com mais uma aplicação, poderemos entender as vantagens e limites da ferramenta de análise proposta nessa dissertação.

3.3 Aplicação de variáveis ao PE do GDF

O Distrito Federal passou por eleições para Governador em 2014. Ainda no período de transição, a equipe vencedora do pleito constatou a ausência de instrumentos de gestão e sistemas que definissem prazos, responsabilidades, resultados esperados no Governo do Distrito Federal (GDF). O aparato distrital não era dotado de cultura de planejamento e

gestão de médio/longo prazo, assim como não promovia reflexões estratégicas básicas (PAIXÃO & ASSUNÇÃO, 2017).

O Plano de Governo elaborado antes das eleições e aprovado nas urnas previa a prestação de serviços públicos de qualidade, o que era incompatível com a cultura prevalente até então. Ademais, o GDF acumulava dívidas de três bilhões de reais (TCDF, 2015), o que gerava uma perspectiva clara de dificuldades fiscais e financeiras para os próximos anos.

Até 2015, o Governo do Distrito Federal não possuía uma ferramenta integradora para realizar a gestão de seus processos cotidianos e nem de seus projetos prioritários. Tal situação contribuía para esforços improdutivos, dispersão de informações fundamentais para a tomada de decisão, entraves burocráticos e falta de foco na entrega de resultados para a sociedade de Brasília (PAIXÃO & ASSUNÇÃO, 2017: 3).

Dessa forma, a equipe do time de transição identificou a necessidade de transformar tal cenário por meio de um novo modelo de gestão para o GDF. Uma consultoria privada foi disponibilizada, dentro do contexto do Plano Brasil Maior, para auxiliar na implantação de um modelo que traduzisse a estratégia do Governo e permitisse acompanhar os resultados, metas e execução financeira dos projetos. Logo, foi optado pelo uso do *Balanced Scorecard* para a formulação de um Planejamento Estratégico para o Governo (PAIXÃO & ASSUNÇÃO, 2017).

Conforme levantado em entrevista com George Laporta, o consultor responsável pelo projeto:

- Optou-se pela utilização do BSC no GDF devido a: 1) ser um método passível de customização para o contexto de organizações públicas; 2) ser amplamente utilizado, com sucesso, em outras organizações de caráter semelhante; 3) possibilitar que a liderança e técnicos do governo compreendessem, de forma simples e clara, quais seriam os desafios dos 4 anos de Governo, quais agendas eram prioritárias para cada área e como elas deveriam ser atingidas (projetos claramente definidos e priorizados); 4) possibilitar a criação de um modelo de acompanhamento da estratégia ao longo da sua implementação (LAPORTA, 2017).

De forma oportuna, o time de transição elaborou um plano estratégico de curto prazo para os primeiros 120 dias de gestão, com o objetivo de permitir maior tempo para

elaboração de um PE de médio prazo sem as dificuldades do período inicial. Enquanto isso, no dia 04 de janeiro de 2015, ocorreu a primeira reunião do Secretariado e Governadoria para o início do processo de construção da Estratégia do GDF.

A priori, foi estabelecida uma Visão até 2019 representada pela frase “Orgulho de Viver em Brasília”. Essa Visão foi desdobrada em três macro objetivos de aumentar a qualidade de vida e reduzir a desigualdade social; conquistar a confiança da população; e tornar Brasília modelo de cidade sustentável. Para o alcance de tais macro objetivos, a próxima etapa seria elaborar objetivos estratégicos específicos, divididos em perspectivas diferentes.

Laporta (2017), em entrevista, explicou que

- O Plano de Governo declarava com completude a estratégia da chapa "Somos todos Brasília" para o Distrito Federal. Foi construído a muitas mãos, tendo participação de políticos de diversos partidos, de análises da consultoria e, principalmente, de insumos coletados diretamente com a sociedade. Desse modo, o BSC traduziu o plano de governo (LAPORTA, 2017).

Nos meses seguintes foi construído um Mapa Estratégico em conjunto com todas as secretarias. O mapa final tem por base a adoção da Gestão por Resultados (GpR) e capacitação do quadro de pessoal do governo. A partir disto, partem cinco perspectivas, denominadas “Viver bem, direito de todos”, “Economia mais competitiva”, “Território planejado e estruturado”, “Todos por Brasília” e “Governo ético, transparente e com foco em resultados”. As perspectivas foram desdobradas em 17 objetivos estratégicos específicos, os quais se desdobram em aproximadamente 250 indicadores.

Cada secretaria foi assistida na elaboração de indicadores, metas, iniciativas, programas e projetos para cada um de seus objetivos estratégicos. Dessa forma, entende-se que a metodologia do BSC foi adaptada para a fórmula de Visão – Mapa estratégico – Indicadores – Iniciativas, Programas e Projetos.

Laporta (2017) definiu a metodologia utilizada no processo de formulação:

- Primeiro, a consultoria preparava uma versão de partida para discussão utilizando-se de materiais já disponíveis (tal como o Plano de Governo, documentos da Companhia de Planejamento do DF [CODEPLAN], planejamentos estratégicos anteriores do Governo entre outros). Esta versão

era aprimorada em uma primeira instância, composta por membros da Secretaria Adjunta de Gestão da Estratégia, vinculada à SEPLAG. Em seguida, ela era apresentada e discutida com Assessores de Gestão da Estratégia e de Projetos [AGEPs] e especialistas de cada Secretaria. Por fim, era levada aos Secretários e Governador, para refinamento. (LAPORTA, 2017).

Figura 4 – Mapa Estratégico do Governo do Distrito Federal



Fonte: portal da Secretaria de Planejamento e Gestão do GDF.

As secretarias assinaram Acordos de Resultados para cada um dos resultados esperados no PE, em eventos públicos e divulgados. Os Acordos são ferramentas de gestão para promover um maior comprometimento da máquina distrital com os resultados estratégicos, institucionalizar uma nova cultura de resultados, promover a meritocracia e gerir riscos. Assinados pelos próprios Secretários, os Acordos simbolizam um compromisso de entregas de valor público à população.

A partir do Mapa, houve a elaboração do PPA, cujo conteúdo foi construído em alinhamento com as diretrizes estratégicas do PE. Logo, o PPA traduziu 12 programas, 84 subprogramas e 438 projetos estruturantes a serem aplicados pelo GDF nos quatro anos. Tais compromissos foram expressos em 2015 por 23 Acordos de Resultado e 434 entregas pactuadas; em 2016, por 20 Acordos e 574 entregas pactuadas; e, em 2017, por 26 Acordos e 583 entregas pactuadas (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

Dentro da construção do PPA, houve o estabelecimento do Projeto Voz Ativa, com intuito de recolher sugestões para as políticas públicas e para o planejamento do Governo. O projeto é presencial e se operacionaliza por meio de debates nas regiões administrativas do DF e o preenchimento de fichas de sugestões. Além disso, audiências públicas virtuais abertas à população foram promovidas pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) para obter *feedback* do Mapa elaborado.

De acordo com entrevista com servidores de carreira, até 2014 o planejamento era monitorado pela Casa Civil do GDF. Esse monitoramento era focado na execução das ações da LOA, portanto, não havia formalidade de mapa estratégico, acordos de resultado, rede de gestão, entre outros aspectos. Houve uma tentativa em 2007, com o Decreto nº 27.691, de se instituir um modelo de gestão por resultados. Esse modelo, no entanto, não sobreviveu às intensas quebras políticas que o GDF sofreu até 2014 (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

Em entrevista com servidores da SEPLAG, foi apontado que:

- [Sobre o decreto de 2007] aquele modelo não funcionou daquela forma na prática. Havia 20 projetos definidos como importantes pelo Governador e havia uma equipe ligada a Governadoria responsável em acompanhar. Não havia estrutura de mapa estratégico, carteira de projetos. A gente brinca que era baseada na cabeça do governador, que definia prioridades e o monitoramento os projetos importantes (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

A sistemática de gestão criada a partir de 2015 inovou ao propor a implantação de um ciclo de gestão para entregar valor público ao cidadão com diversas ferramentas como o BSC. Dentro deste modelo de gestão adotado, há uma Rede de Gestão para Resultados composta pela SEPLAG, como órgão central e coordenador da implementação do Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal; a Governadoria do DF com seu Escritório de Projetos; a Secretaria de Estado da Casa Civil, Relações Institucionais e Sociais do Distrito Federal (CACI/DF), como órgão consultivo e de articulação; Assessorias de Gestão da Estratégia e Projetos (AGEPs) dos órgãos e entidades do GDF; e gerentes de projetos estratégicos e seus substitutos (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

Para garantir a institucionalização deste modelo de gestão, e não correr o risco de continuidade da experiência de 2007, o GDF elaborou o Decreto 37.621 de 14 de setembro 2016. Esse decreto tem caráter mais detalhado: prevê a constituição do modelo em Planejamento Estratégico, alinhamento organizacional, execução da Estratégia e monitoramento e avaliação. Também estabelece os conceitos teóricos utilizados na metodologia de PE e fixa a necessidade de alinhamento do PPA, a LDO e a LOA dos distritos ao PE, que deve ser prévio. Por fim, o Decreto também versa a respeito do modelo de avaliação a ser utilizado, por meio de reuniões periódicas e o Sistema Gestão-DF (DISTRITO FEDERAL, 2016).

Dentro deste modelo, as AGEPs são parte fundamental para a execução da estratégica, realizando a gestão de indicadores dos órgãos, apoiando os dirigentes nas reuniões previstas e orientando as equipes a respeito dos conceitos teóricos do modelo de gestão. Em entrevista, servidores destacaram que:

- A criação das AGEPs, responsáveis por coletar as informações do modelo de gestão e dar assessoria ao Secretário sobre a sistemática, foi muito importante. Porque [se tornam] um ponto focal dentro de cada órgão responsável por implementar a gestão por resultados (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

São as AGEPs que promovem as Reuniões Setoriais do Acordo de Resultados (RSAR), que avaliam os indicadores de cada projeto do órgão específico. Essas reuniões servem de preparação para as Reuniões de Acordo de Resultados (RARs), realizadas em grupos temáticos ou separadamente, presidida pelo Governador e com participação da SEPLAG e da CACI. A RAR permite o acompanhamento do Governador dos principais

projetos e promove *accountability* e responsabilização do Secretariado pelas ações de sua responsabilidade.

Por fim, há a Revisão de Alinhamento Estratégico (RAE), que é prevista pela metodologia do BSC. Nela, são avaliadas e discutidas propostas de correção de rumos na execução da estratégia trimestralmente. Presidida pelo Governador e com assessoria da SEPLAG, dirigentes de todos os órgãos do GDF são convocados.

Na Governadoria, foi implantada uma Sala de Situação, que permite o acompanhamento em tempo real dos indicadores do PE. Esse painel é alimentado pelo Gestão DF, que coloca os indicadores e projetos com seus respectivos responsáveis (Gerentes). Os dados são colhidos pelas AGEPs de cada órgão. Além disso, há aplicativos para celular disponíveis aos Secretários, que permitem o acompanhamento em tempo real desse painel.

Por meio do Gestão-DF, é possível ver o andamento de cada projeto estratégico e, também, um panorama geral do acordo da pasta para o ano corrente. O desempenho global de cada pasta é medido em três níveis: adequado, atenção e preocupante. O GESTÃO-DF possui um conjunto de funcionalidades baseadas em metodologias do BSC (Planejamento) e do PMBOK (Gestão), que permitem a customização de tecnologias de gestão pública à realidade de um Governo Local. Com a implantação desse sistema, os decisores passaram a ter acesso on-line às informações, tais como imagens em tempo real das emergências de hospitais e de postos de saúde, câmeras da cidade, câmeras do trânsito e dados físicos e financeiros sobre a execução de ações e projetos sob sua responsabilidade (PAIXÃO & ASSUNÇÃO, 2017: 3).

O Gestão DF configura, portanto, uma plataforma de acompanhamento da estratégia. A plataforma contém cada Acordo de Resultado com seus indicadores, dados de gerenciamento de projetos baseadas no PMBOK, o cronograma com estrutura analítica de projetos (EAPs), a equipe responsável por cada atividade, informações financeiras da execução do projeto com a fonte do recurso (Convênio, Parceria, investimento, entre outros) e documentação relevante para o programa (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

Outro aspecto interessante da plataforma é que permite o monitoramento em tempo real de postos de saúde, rodovias, status do transporte público, ocorrências de segurança pública, entre outros. Cada projeto presente no Gestão DF é georreferenciado, o que

permite que periodicamente uma equipe de planejamento visite as obras em andamento para ratificar as informações do sistema (Idem).

As informações do Gestão DF são utilizadas para a pauta das reuniões táticas e estratégicas. A estimativa é que o Governador realize uma reunião por semana com um projeto ou programa previsto no PE, de forma que em 2016 foram realizadas 50 reuniões. Esse fato é um sinal claro da presença de forte patrocínio e envolvimento das altas lideranças no processo contínuo do PE.

Ademais, o GDF constituiu um Comitê de Governança, que se reúne para discutir o orçamento e alinhar a alocação de recursos com a estratégia definida. Esse momento de aproximação dos grandes *players* gera um alinhamento na tomada de decisões, o que facilita a execução do planejamento governamental (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

Dando prosseguimento ao objetivo dessa dissertação, o próximo passo é a aplicação do quadro sinótico ao caso do Distrito Federal. Para identificar a presença das variáveis “fatores críticos de sucesso”, foram utilizadas a pesquisa de documentação direta, a análise da literatura existente sobre o caso e entrevistas com servidores envolvidos no processo.

Quadro 4 – Aplicação de variáveis ao caso do DF

Variável – Fator crítico de sucesso	Descrição
1. <i>Inputs</i> democráticos no estabelecimento de Missão e Visão	Presente. O processo de formulação estratégica previu a participação popular em rodas de conversa nas Regiões Administrativas e o Voz Ativa, que contou com a participação de mais de 3 mil pessoas (PAIXÃO&OFUGI, 2017). Entende-se que “foi muito positiva. O governador participou de rodas de conversa nas quais foram feitas oitivas das demandas da população, com vistas a alimentar projetos estratégicos” (MELO, 2017).
2. Análise de viabilidade política	Ausente. O processo de formulação estratégica não abordou a viabilidade política da execução do PE, optando por se concentrar nos aspectos técnicos dos atores políticos do Governo e da burocracia de planejamento envolvido. Nesse sentido, não houve a previsão de salvaguardas para impasses com órgãos de controle, partidos políticos e Legislativo, por exemplo. Um dos motivos para isso foi o casamento entre o Plano de Governo e a estratégia desenvolvida.

3. Envolvimento da alta direção	Presente. O entendimento é que o patrocínio do Executivo foi alto desde o início do processo até o monitoramento contínuo. Corrobora isso o número de reuniões realizadas na Governadoria, mais de uma por semana, e o depoimento do consultor George Laporta: “o Governador sempre deu bastante patrocínio ao modelo de gestão da estratégia” (LAPORTA, 2017).
4. Envolvimento do quadro técnico da organização	Presente. A criação da Rede de Estratégia com a condução da SEPLAG e a criação dos AGEPs permite o envolvimento direto do quadro técnico do GDF. Conforme entrevista, o próprio processo de formulação era “aprimorada em uma primeira instância, composta por membros da Secretaria Adjunta de Gestão da Estratégia, vinculada à SEPLAG. Em seguida, ela era apresentada e discutida com AGEPs e especialistas de cada Secretaria” (LAPORTA, 2017).
5. Planejamento entendido como processo contínuo e não evento único	Presente. O entendimento do BSC como uma ferramenta contínua, expressa em um sistema (Gestão-DF) e a aplicação de modelos de gestão amplos foi observada no caso do GDF.
6. Diagnóstico situacional interno	Presente. No início do mandato, uma análise aprofundada da situação do quadro de pessoal do governo foi encomendada, o que baseou propostas de redução da máquina, corte de cargos comissionados, pagamento de dívidas, renegociação de contratos e planos de demissão voluntária (PAIXÃO & OFUGI, 2017).
7. Realização de análise de cenário com principais <i>stakeholders</i>	Presente. Durante a construção do Plano de Governo (formulação da estratégia), os partidos que integravam a chapa "Somos todos Brasília" foram consultados. Dentre essas consultas, foi realizado um processo formal envolvendo mais de 50 participantes destes partidos para coletar suas visões e embasar a construção dos programas de Governo. Além disso, o processo contou com rodas de discussão nos diferentes bairros e regiões administrativas do DF com a presença do próprio Governador (LAPORTA, 2017).
8. Senso de urgência na formulação	Presente. Como as datas de elaboração dos instrumentos são previstas em lei, entende-se que houve senso de urgência na formulação. Além disso, o fato da gestão iniciar com um plano emergencial de 120 dias enquanto se criava o PE para os quatro anos é um forte sinal disso.
9. Presença de time especializado focado na condução do processo do PE	Presente. A Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (SEPLAN) constituiu um time especializado para a condução da formulação, monitoramento e aprimoramento contínuo do modelo, contando com o apoio dos AGEPs de cada secretaria.
10. Presença de visão	Presente. No momento de formulação da estratégia, que se baseou no Plano de Governo, houve a identificação de bases comuns que

estratégica comum definida	permitissem a convergência de opiniões para um norte único. Trata-se, portanto, de uma visão para o DF e não para o GDF (LAPORTA, 2017; PAIXÃO & OFUGI, 2017).
11. Metas estabelecidas com negociação com principais <i>stakeholders</i>	Ausente. A etapa de estabelecimento de metas envolveu boa parte dos <i>stakeholders</i> que compõem o governo, ao mesmo tempo que se baseou em <i>inputs</i> populares. Como a estratégia baseou no Plano de Governo, o Legislativo só foi envolvido no momento de validação do PPA, o que gerou dificuldades institucionais com esse importante ator.
12. Construção de consenso dos participantes	Ausente. A metodologia escolhida na condução do processo de elaboração estratégica não visou atingir o consenso, entendendo que é um objetivo muito complexo em processos de PE participativos. Por outro lado, buscou identificar bases comuns aos <i>stakeholders</i> para a construção dos objetivos estratégicos (LAPORTA, 2017).
13. Capacitação e conhecimento dos formuladores	Presente. Entende-se que houve a presença de equipe capacitada tanto na elaboração do Plano de Governo quanto na sua tradução em Planejamento Estratégico. Conforme entrevista: “No caso dos membros da SEPLAG envolvidos, já existia nível de maturidade e experiência no que tange à Gestão da Estratégia. Ainda assim eles também passaram por treinamentos para que estivessem plenamente aptos a realizar as atividades propostas pelo novo modelo” (LAPORTA, 2017).
14. Estabelecimento de critérios de curto e longo prazo encadeados	Ausente. A equipe optou por elaborar um Planejamento Estratégico para os quatro anos do mandato eleito, não abordando o horizonte de longo prazo.
15. Horizonte de longo prazo	
16. Correta tradução da Visão em objetivos	Presente. Com o apoio de consultoria técnica especializada, o entendimento do autor é que o PE do GDF respeita as diretrizes técnicas do BSC para a tradução de Visão em objetivos, o alinhamento com a viabilidade real e o encadeamento causal entre as etapas. Ainda mais importante, percebe-se o esforço de aprimoramento contínuo do PE ao identificar-se pontos de melhora em indicadores, metas e projetos.
17. Alinhamento entre objetivos existentes e viabilidade real	
18. Encadeamento causal entre objetivos, indicadores e metas	
19. Coerência nas metas quantitativas estabelecidas	Ausente. No caso do DF, houve uma limitação metodológica dentro do BSC que dificultou a plena coerência entre as metas quantitativas, conforme apurado em entrevista: “Há uma limitação do método quando aplicado ao contexto do GDF. O que ocorre é que o mapa do GDF tem praticamente um Objetivo Estratégico por "Agenda de Governo". É

	<p>muito difícil integrarmos metas quantitativas com relação de causa-efeito explícita entre os indicadores do próprio objetivo (devido à amplitude de tais agendas) e, mais ainda, quando se trata de indicadores de objetivos diferentes” (LAPORTA, 2017).</p>
20. Uso de abordagem científica	<p>Presente. Com o apoio de consultoria técnica especializada, o entendimento do autor é que o PE elaborado considerou fatos e dados empíricos de forma científica para o estabelecimento de objetivos, indicadores e metas.</p>
21. Formulação estratégica baseada em dados e/ou fatos empíricos	
22. Ousadia na estratégia	<p>Presente. O PE elaborado é dotado de ousadia em suas metas e na Visão compartilhada, sobretudo ao se observar o momento delicado nas finanças deste DF e do Brasil. Um exemplo claro foi a meta de fechamento do maior lixão a céu aberto da América Latina.</p>
23. Entendimento do PE como responsabilidade de todas as áreas	<p>Presente. A responsabilização compartilhada é observada no uso dos Acordos de Resultados com as Secretarias, bem como aqueles transversais. O GDF optou, inclusive, por realizar eventos públicos de assinatura dos Acordos com a presença da imprensa e convidados.</p>
24. Compatibilidade com outras ferramentas administrativas	<p>Presente. Não foram apontadas inconsistências com outros programas utilizados. Em entrevista, um fator interessante foi apurado: “o sistema centralizado e homogêneo facilitou a aplicação de um modelo de gestão. Se cada área utilizasse uma metodologia diferente, poderia gerar informações equivocadas, entre outros problemas” (PAIXÃO & OFUGI, 2017).</p>
25. Presença de ferramenta e sistemas de monitoramento	<p>Presente. O modelo elaborado durante o projeto do PE criou a Rede de Estratégia para o acompanhamento, monitoramento, aprimoramento e controle da estratégia definida. Conforme apurado, foi desenhado um modelo de acompanhamento submetido ao Governador, com o apoio da SEPLAG, da CACI, da Controladoria e dos AGEPS. Esse modelo previu a própria sistemática de reuniões, a Sala de Situação e o sistema do Gestão-DF (LAPORTA, 2017). Ressalta-se a imprescindibilidade do Gestão-DF, sistema que foi customizado para se adequar ao modelo de monitoramento dos acordos de resultados (PAIXÃO & OFUGI, 2017).</p>
26. Ferramentas de monitoramento e avaliação coerentes com metodologia do PE	
27. Facilidade no acesso e entendimento das informações	<p>Presente. A utilização do Gestão-DF configura em uma excelente iniciativa de organização, controle e disponibilização de informações para todos os servidores envolvidos no PE. O próximo passo natural seria a abertura dos dados para os principais stakeholders, inclusive a população. Para tal, seria necessário criar ferramentas de comunicação eficientes para traduzir os dados de forma clara e acessível.</p>

28. Carteira de projetos definida	Presente. A carteira de projetos foi definida dentro do PE de forma a corresponder aos objetivos, indicadores e metas elaborados.
29. Flexibilidade durante o processo de implementação	Presente. De acordo com as informações levantadas em entrevistas, o PE é flexível para aprimoramentos e correção de rumos (MELO, 2017).
30. Análise de riscos e cenários referentes à formulação e implementação	Ausente. Durante o período dos primeiros 120 dias, houve o gerenciamento de riscos de ruptura de serviços públicos. Todavia, a metodologia não foi incorporada na gestão dos objetivos estratégicos e projetos estruturantes ainda (PAIXÃO & OFUGI, 2017).
Número de variáveis presentes	24 variáveis presentes do total de 30 variáveis possíveis (76%)

Fonte: elaborado pelo autor.

No caso do Distrito Federal, houve a presença de 24 das 30 variáveis, o que corresponde a aproximadamente 80%. Infere-se que o processo de formulação estratégica respeitou consideravelmente os principais fatores de sucesso na aplicação dessa metodologia para Planejamento governamental. Compreendendo que se trata do terceiro ano da primeira experiência de implantação, ao contrário dos casos anteriores que acumulam vários mandatos em análise, trata-se de um coeficiente alto.

Para validar essa aplicação de variáveis, faz-se importante analisar a literatura e os dados disponíveis a seguir. Entre os principais indicadores de sucesso do programa, foram apontados a implantação do Aterro Sanitário, a universalização do acesso à Educação Infantil no distrito, a entrega de mais de 27 mil escrituras habitacionais, o menor índice de mortes violentas em 22 anos, o programa de capacitação de servidores e a criação do Grupo de Trabalho para a Agenda 2030. Esses dados são os principais indicadores de resultado da experiência que, por enquanto, só tem três anos de execução (PAIXÃO & OFUGI, 2017).

Um destaque pertinente é a relação do modelo adotado com um ODS:

O Modelo de Gestão para Resultados do Governo do Distrito Federal orienta-se, em essência, para o 17º Objetivo do Desenvolvimento Sustentável. O Modelo é uma parceria entre os diversos órgãos do governo para a efetivação dos projetos e atingimento das metas de indicadores buscando, por fim, o desenvolvimento e o avanço de todos os outros objetivos (PAIXÃO & ASSUNÇÃO, 2017: 8).

Conforme visto na seção 2.3, a relação entre os ODS estabelecidos no âmbito das Nações Unidas com os objetivos nacionais e regionais de cada Estado Membro é uma das maiores tendências nos processos de planejamento governamental mundialmente. A adoção de medidas que pensem problemas globais com soluções regionais é pioneira na Administração Pública, o que é um ponto bastante relevante na experiência do GDF e pode ser ampliada nos próximos ciclos estratégicos.

Outro aspecto interessante ao se comparar com a experiência de Minas Gerais é o risco de descontinuidade do modelo com a troca de mandatos. Nesse sentido, percebe-se que o modelo atual já é mais estruturado, consolidado e enraizado no GDF do que a experiência de 2007 do mesmo governo. Ainda assim, o risco de descontinuidade está presente. A institucionalização por decreto, o envolvimento da burocracia de planejamento e um maior envolvimento da população no modelo de gestão e no Planejamento governamental são estratégias válidas para que a experiência não se perca no futuro.

Até então, o quadro sinótico elaborado na dissertação foi coerente com a literatura e os principais dados disponíveis a respeito do processo de Minas Gerais, do Distrito Federal e mesmo do PPA. O aplicação de variáveis e a inferência descritiva feita em cada caso permite algumas conclusões, que serão tratadas a seguir.

CONCLUSÃO

O principal objetivo desta dissertação foi definido como descrever as variáveis de Fatores Críticos de Sucesso em três experiências de planejamento governamental no Brasil. Para tanto, foi elaborado um quadro sinótico para análises descritivas, trazendo as principais variáveis a serem observadas em processos de PE na esfera governamental. A validação do quadro foi buscada por meio da sua aplicação nos casos do PPA federal, do Choque de Gestão de Minas Gerais e do PE do Distrito Federal.

Para a construção argumentativa, foram trazidas teorias de planejamento governamental, que reafirmam a importância da função planejamento para Estados eficientes, eficazes e efetivos. Autores como Matus (1994) e Lopes (1990) contribuíram para a discussão das principais características de um planejamento governamental, as quais foram abordadas na primeira seção teórica.

Em seguida, abordou-se a evolução histórica do conceito de PE, em suas diferentes metodologias, permitindo a definição dos fatores que são essenciais para uma implementação bem sucedida. Com essa base, a dissertação propôs um rol de variáveis a partir da literatura, com o intuito de permitir a análise de tais fatores como variáveis de fatores críticos de sucesso para processos de PE em Governos. Esse esforço original visa propor uma ferramenta de análise descritiva para processos de planejamento.

As discussões teóricas também envolveram a descrição de experiências internacionais de implantação de metodologias de PE em governos com bons resultados, reafirmados por grandes organizações. Em contraste, uma evolução histórica do planejamento estatal no Brasil foi construída até chegar ao conceito do PPA.

Para atender aos objetivos de pesquisa, foram iniciadas análises empíricas das três experiências citadas. A análise descritiva do PPA com base nas variáveis embasou-se na extensa literatura existente e em entrevistas semiestruturadas com especialistas. Em seguida, aplicou-se as variáveis ao caso de MG, utilizando pesquisa bibliográfica e entrevista semiestruturadas com objetivo de coleta de dados. Em seguida, veio o caso do DF, que além de entrevistas semiestruturadas nas mesmas variáveis para permitir comparação, foram utilizadas a observação sistemática individual e análise de documentação direta.

Quadro 4 – Comparativo entre os três casos

PPA	MG	DF
Literatura aponta a fragilidade da ferramenta como processo de Planejamento governamental.	Literatura aponta bons resultados na experiência do Choque de Gestão e do planejamento efetuado nos 12 anos.	Ainda não há literatura suficiente para análise do processo iniciado em 2014 no Distrito Federal.
O patrocínio político do processo foi identificado com baixo .	O patrocínio político do processo foi identificado com alto .	O patrocínio político do processo foi identificado com alto .
A correspondência técnica da ferramenta com os critérios metodológicos de PE é baixa .	A correspondência técnica da ferramenta com os critérios metodológicos de PE é altíssima .	A correspondência técnica da ferramenta com os critérios metodológicos de PE é alta .
Não há contratação de apoio técnico externo.	Houve a contratação de diversas consultorias em planejamento e gestão.	Houve a contratação de consultoria especializada em planejamento.
A participação popular, a construção de consenso, a negociação com stakeholders são baixas no PPA.	A participação popular ainda foi abaixo do possível no processo. A negociação com stakeholders e construção de consensos foram altíssimas .	A participação popular foi considerável no processo. A negociação com stakeholders e construção de consensos foram baixas .
Não há horizonte de longo prazo no PPA.	Foi adotado horizonte de longo prazo no PMDI.	Não há horizonte de longo prazo no PE.
Não houve mapeamento de riscos que abrangesse toda a estrutura do PE.	Não houve mapeamento de riscos que abrangesse toda a estrutura do PE.	Não houve mapeamento de riscos que abrangesse toda a estrutura do PE.
30% de variáveis observadas entre 2015 e 2017.	95% de variáveis observadas entre 2003 e 2014.	80% de variáveis observadas entre 2015 e 2017.

Fonte: elaborado pelo autor.

A aplicação do quadro ao PPA indicou uma baixa presença das variáveis (fatores críticos de sucesso) no processo de PE de planejamento governamental no Brasil. Essa inferência é coerente com a literatura levantada. É interessante notar que aspectos como patrocínio político, o horizonte de longo prazo e diversas variáveis técnicas não foram identificados no PPA, mas aparecem nos outros dois casos. Tais aspectos podem explicar fatores que dificultam o sucesso do PPA como ferramenta de planejamento governamental.

A discussão a respeito de melhorias na metodologia do PPA já se estende há anos, conforme mostrado na revisão de literatura. Porém, é importante refletir se a ferramenta realmente tem por objetivo ser o instrumento de gestão estratégica ou se deve se limitar a uma peça orçamentária que permita transparência e monitoramento. Futuras agendas de pesquisa podem aprofundar a discussão sobre inovações metodológicas que respondam a essa inquietação.

Considerando a dificuldade até hoje de obter resultados estratégicos com esse instrumento constitucional, a possibilidade de abraçar seu caráter orçamentário e instituir outra política pública que corresponda a um PE de longo prazo pode ser uma solução. Nos casos de MG e DF, o PMDI e o PE cumpriram esse papel. Em ambos, houve uma presença alta de variáveis de sucesso, o que é coerente com a análise bibliográfica e observação direta realizadas nesta dissertação.

Nos casos de MG e DF, a estratégia de adotar um modelo de gestão abrangente que influencie todas as frentes de gestão ao mesmo tempo parece dado resultados melhores do que estratégias focadas unicamente em Planejamento. Isso leva a crer que para verificarmos melhorias no planejamento governamental, é realmente necessário uma reforma mais profunda no sistema governamental brasileiro e na cultura do Estado nacional.

Especificamente no Choque de Gestão, que acumulou mais de uma década de experimentos e lições aprendidas, há um destaque do envolvimento de *stakeholders* como Assembleia e partidos de oposição e o horizonte de longo prazo nos três PMDIs analisados – variáveis não apresentadas nos outros casos. Por outro lado, a dificuldade de participação popular maciça e a falta de formulação de cenários de risco continuaram no decorrer dos anos. A possibilidade de análise *post hoc* e o contexto de descontinuidade quase total do projeto também permitem um entendimento do que deve ser feito para que tais experiências sejam institucionalizadas e dependam menos do patrocínio político.

A respeito do DF especificamente, há o destaque da participação popular mais considerável que nos outros casos, tanto na formulação do plano de governo quanto na avaliação da proposta de PPA distrital. Há uma presença maior de variáveis técnicas, asseguradas pela consultoria externa, as capacitações e a formação da rede de gestão dos AGEPS, enquanto variáveis políticas como a análise de viabilidade política e a

construção de consenso estivessem ausentes. Futuras agendas de pesquisa podem tentar entender se essa ausência explica a baixa popularidade do governo, mesmo com entregas de gestão importantes.

Em síntese, pontos de destaque são: o provável peso do patrocínio político como variável essencial, a importância do apoio técnico e conceitual, os desafios de abrir canais de participação popular e negociação com *stakeholders* (como órgãos de controle e partidos de oposição), o mapeamento de riscos e o horizonte de longo prazo. Entende-se que a validação do quadro sinótico como ferramenta de análise descritiva depende ainda da sua aplicação aos outros casos possíveis, tanto bem-sucedidos quanto malsucedidos de PE em governos, o que permitirá entender os diferentes pesos das variáveis.

Dessa forma, futuras agendas de pesquisa podem envolver:

- Aplicação do quadro sinótico a experiências de planejamento governamental em outras unidades federativas para inferência descritiva dos processos e validação da ferramenta;
- Aplicação do quadro sinótico a outros processos de planejamento governamental internacionais, de forma a comparar com o processo do PPA, também para inferência descritiva e identificação de pontos de melhora para essa política pública;
- Aplicação do quadro sinótico com escolha de experiências consideradas bem sucedidas e fracassadas pela literatura, de forma a permitir comparações exógenas e possíveis inferências causais para o sucesso de Planejamentos Governamentais;
- Aplicação do quadro sinótico em um horizonte de troca de mandato, comparando Minas até 2014 com o período atual, por exemplo, para validação da ferramenta;
- Análise dos diferentes pesos que as variáveis podem ter, de forma a entender quais são realmente essenciais para o sucesso e permitir inferências causais.

Referência bibliográfica

ACKOFF, R. **Concept of corporate planning**. Nova Iorque: Wiley, 1970.

ALBRECHT, K. **Programando o futuro**. São Paulo: Makron Books, 1994.

ALDAY, H. **O planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica**. Curitiba: Revista FAE, n° 2, maio a agosto de 2000.

ALLISON, G. **Public and Private Management: are they fundamentally alike in all unimportant respects?** 1979. Republicado em: STILLMAN II, R. *Public Administration: Concepts and Cases*. Denver, Estados Unidos: Universidade de Colorado, 6ª Edição, 1996.

ANASTASIA, A. **Antecedentes e origens do Choque de Gestão**. Em: VILHENA, R.; MARTINS, H.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. (Org.). *O Choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANASTASIA, A. **Entrevista concedida ao Programa Café com Notícia**. Belo Horizonte, Rádio Super Notícia, 28 de agosto de 2017.

ANDRADE, N. (Org.). **Planejamento governamental de municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2008.

ANSOFF, I. **Do planejamento estratégico à administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1990.

ANSOFF, H.; MCDONNELL, E. **Implantando a Administração Estratégica**. São Paulo: Atlas, 1993.

ATAÍDE, P. **Avaliação do Plano Plurianual: análise das restrições à sua integração ao ciclo de gestão pública federal**. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília, 2005.

BANCO MUNDIAL. **Management and Evaluation within the Plano Plurianual: institutionalization without Impact?** Washington: World Bank, 2006.

BERCOVICI, G. **Estado, Planejamento e Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. Capítulo 1. Em: CARDOSO JR, J (Org.). PPA 2012-015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015.

BEZERRA, F. **Participação social no PPA 2016-2019**: limites e possibilidades da democratização do processo político-decisório no planejamento e orçamento governamental. Brasília: X Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BORGES, T. A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais. Brasília: II Congresso do CONSAD, junho de 2009.

BOWER, M. **The will to manage**. Nova Iorque: McGraw-Hill, 1966.

BOYNE, G. **Public and Private Management**: What's the difference? *Journal of Management Studies*, nº 39, 2002.

BRULON, V.; DARBILLY, L.; SIMÕES, J. **O choque de gestão: uma análise à luz da participação social**. Brasília, IV Congresso CONSAD, 2011.

BRULON, V.; VIEIRA, M.; DARBILLY, L. **Choque de gestão ou choque de racionalidades?** O desempenho da administração pública em questão. Porto Alegre: Revista Eletrônica de Administração, Volume 19, janeiro a abril de 2013.

BRUMBY, J.; ROBINSON, M. **Does Performance Budgeting Work?** An analytical review of the empirical literature. Washington: International Monetary Fund, 2005. (IMF Working Paper 05/210).

BRYSON, J. **Initiation of Strategic Planning by Governments**. *Public Administration Review*, vol 48, 1988.

BRYSON, J. **Strategic Planning for public and non-profit organizations**: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement. São Francisco, Estados Unidos: Jossey-Bass Education, 2004.

BRYSON, J.; ROERING, W. **Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector**. *Journal of the American Planning Association*, 1987.

BRYSON, J.; CROSBY, B.; BRYSON, J.K. **Understanding strategic planning and the formulation and implementation of strategic plans as a way of knowing: the contributions of act or network theory.** International Public Management Journal, vol. 12, 2009.

CAMPOS, R. **A retrospect over Brazilian development plans.** Em: ELLIS, H. (Org.). The economy of Brazil. Berkeley: University of California Press, cap. 11, 1969.

CARBONE, P. **Cultura organizacional no setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, v. 34, n. 2, março a abril de 2000.

CARDOSO JR, J. **Breves considerações e algumas propostas para o PPA 2016/2019.** Brasília: Revista do TCU, maio a agosto de 2014.

CARDOSO JR, J (Org.). **PPA 2012-015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática.** Brasília: IPEA, 2015.

CARDOSO JR, J. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa.** Brasília, virtualmente, 08 de setembro de 2017.

CARDOSO JR, J.; GIMENEZ, D. **Crescimento Econômico e Planejamento no Brasil (2003-2010): evidências e possibilidades do ciclo recente.** Em: CARDOSO JUNIOR, J.C. (Org.). A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

CARNEIRO, R. **PPAs Estaduais em perspectiva comparada: Processos, conteúdo e monitoramento.** Capítulo 10. Em: CARDOSO JR, J. PPA 2012-015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015.

CAVALCANTE, P. **Orçamento por desempenho: uma análise quantitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos.** Revista de Gestão USP, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, janeiro-março 2010

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento Estratégico: fundamentos e Aplicações.** Rio de Janeiro: Editora Campus, 2004.

COLLIER, D. **O novo autoritarismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

COLLIER, D.; SEAWRIGHT, J.; MUNCK, G. **The Quest for Standards**: King, Keohane and Verba's Designing Social Inquiry. Em: BRADY, H.; COLLIER, D. Rethinking Social Inquiry: Diverse tools, Shared standards. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc, 2010.

CORREA, I. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Rio de Janeiro: Revista RAP, Volume 41, junho de 2007.

CUNHA, C. **O Plano Plurianual como instrumento de Planejamento e Gestão**. Tese de conclusão de Especialização em Administração Pública. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011.

DE PAULA, A. P. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e gestão social**. Belo Horizonte: Revista RAE, Vol. 45, 2005.

DE PAULO, L. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Brasília: Revista do Serviço Público, vol. 61, n 2, abril de 2010.

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil**. Brasília: Revista RBPD, Volume 4, 2014.

DE TONI, J. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa**. Brasília, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, 04 de setembro de 2017

DISTRITO FEDERAL. **Decreto Nº 37.621**, de 14 de setembro de 2016. Institui o Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal, o Sistema Gestão-DF, o Selo Projeto Prioritário, normatiza a Rede de Gestão e dá outras providências. Diário Oficial, Brasília, 2016.

DROR, Y. **Design for policy sciences**. Nova Iorque: American Elsevier, 1971.

DRUCKER, P. **Landmarks of tomorrow**. Nova Iorque: Harper and Brothers, 1959.

FIEMG. **Caderno de Indicadores Econômicos e Sociais de Minas Gerais 2003/2013: dez anos do Choque de Gestão**. Belo Horizonte: FIEMG, 2013.

FILHO, J.; COSTA, H. **As principais falhas apresentadas na literatura em relação à implantação do BSC nas organizações**. Rio de Janeiro: Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, 2010.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. **Gestão pública orientada para resultados no Brasil**. Brasília: Revista do Serviço Público, n 4, outubro a dezembro de 2002.

GARCIA, R. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: IPEA, 2000.

GARCIA, R. Artigo Especial - **PPA: o que é e o que pode ser**. Em: Políticas Sociais, Acompanhamento e Análise, n° 20. Brasília: IPEA, 2012.

GOMES, K.; SALES, R. **Acordo de resultados e comitê de resultados: contribuição da gestão estratégica para o desenvolvimento mineiro**. Brasília: Revista dos Estudantes de Públicas, Volume 1, janeiro de 2015.

GUIMARÃES, T.; ALMEIDA, B. **O duplo planejamento**. Em: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GUIMARÃES, T.; CAMPOS, E. **Gestão da estratégia no governo do estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados**. Em: *XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, novembro de 2008.

HABERBERG, A. **Swatting SWOT**. 2000. Disponível em: <http://www.sps.org.uk/d8.htm>. Acesso em: 02 de julho de 2017.

HEIDEMAN, F. **Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento**. Em: HEIDMANN, F.; SALM, J.F. (Orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora da UnB, 2006.

HEYER, G. **New public management** - A strategy for democratic police reform in transitioning and developing countries. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 34, n° 3, 2010.

IPEA. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs. (Relatório consolidado). Brasília: Ipea, 2013.

JELINEK, M. **Institutionalizing innovation**: a study of organizational learning systems. Nova Iorque: Praeger Editora, 1979.

JENSEN, M. **Value maximization, stakeholder theory and the corporate objective function**. Wiley Online Library: European Financial Management, edição VII, 2001.

JOYCE, P. **Strategic Management for the public services**. Managing The Public Service. Open University Press, 1999.

KAPLAN, R; NORTON, D. **A Estratégia em Ação**: Balanced Scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, R; NORTON, D. **Mapas Estratégicos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KETTEL, D. F. **The Global Public Management Revolution**. Washington: Brookings, 2000.

KOTLER, P. **Administração de marketing**: análise, planejamento e controle. São Paulo: Atlas, 1998.

LAPORTA, G. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa**. Brasília, virtualmente, 05 de outubro de 2017.

LOPES, C. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 1990.

MAIA, A.; MELO, P. **Aspectos institucionais de Governança do Sistema de Planejamento do Poder Executivo Federal à luz do Controle Externo**. Capítulo 6. Em: CARDOSO JR, J (Org.). PPA 2012-015: Experimentalismo institucional e resistência burocrática. Brasília: IPEA, 2015.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Técnicas de Pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados. São Paulo: Editora Atlas, 2 Edição, 1990.

MARTINS, H. **A Ética do Patrimonialismo e a Modernização da Administração Pública Brasileira**. Em: MOTTA, F.; CALDAS, M. *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. Brasília: Editora Atlas, 1997.

MARTINS, H. **Reforma do estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** Em: ABRUCIO, F.; LOUREIRO, M. *O estado numa era de reformas: os anos FHC*. Brasília: Coleção Gestão Pública, 2006.

MATOS, F.; CHIAVENATO, I. **Visão e ação estratégica**. São Paulo: Makron Books, 1999.

MATTOS, T. **Vai lá e faz**. Caxias do Sul: Belas Letras, 2017.

MATUS, C. **O plano como aposta**. Em: GIACOMO, J. & PAGNUSSAT, J.L. (Org.) *Planejamento e Orçamento Governamental*. Brasília: ENAP, 2006.

MELO, R. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa**. Brasília, 04 de outubro de 2017.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989.

MINAS GERAIS. **Plano plurianual de ação governamental**. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br.

MINTZBERG, H. **A criação artesanal da estratégia**. Em: MONTGOMERY, C.; PORTER, M. *Estratégia: a busca por vantagem competitiva*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Editora Carpigiani, 2004.

MOTTA, P.. **Planejamento estratégico em organizações sem fins lucrativos: considerações sobre dificuldades gerenciais**. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública*, n 13, 1979.

NETO, F.; JUNIOR, F.; POLO, E. **A adoção do modelo de Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público Brasileiro: um estudo de caso**. São Paulo: Editora da

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Revista Organizações & Sociedade, Volume 13, outubro a dezembro de 2006.

NEVES, F.; SILVA, M. **Uma reflexão sobre o novo modelo de cargos comissionados do estado:** flexibilidade com foco em resultados. Em: II Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2009.

NUTT, P.; BACKOFF, R. **Organizational publicness and its implications for strategic management.** Journal of Public Administration Research and Theory, nº 3, 1993.

OTA, E. **Os desafios para o uso do planejamento estratégico nas organizações públicas.** Dissertação de Mestrado em Administração Pública na Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.

OECD. **Colombia: Implementing good governance.** OECD Public Governance Reviews. Paris: OECD Publishing, 2013.

OECD. **OECD Survey on Planning and Co-ordinating the Implementation of the SDGs.** 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/>. Acessado em 20 de agosto de 2017.

OLIVEIRA, D. **Planejamento Estratégico.** São Paulo: Atlas, 2002.

OLIVEIRA, J. **Desafios do planejamento em políticas públicas:** diferentes visões e práticas. Rio de Janeiro: RAP, N° 40, abril de 2006.

OZBEKAHN, H. **Toward a General Theory of Planning.** Em: OCDE (Org.) Perspectives on Planning. Paris, 1969.

PAGNUSSAT, J.L. **Introdução.** Em: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J.L. (Org.) Planejamento e Orçamento Governamental. Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

PAIXÃO, B.; ASSUNÇÃO, M. **O modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal.** X Congresso CONSAD, Brasília, 2017.

PAIXÃO, B.; OFUGI, S. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa.** Brasília, 03 de outubro de 2017.

PANCHAMIA, N.; THOMAS, P. **Public Service Agreements and the Prime Minister Delivery Unit**. Londres: Institute for Government, 2014.

PARES, A.; VALLE, B. **A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios**. Em: GIACOMO, J.; PAGNUSSAT, J.L. (Org.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006.

PAULO, L. **O (fim) do PPA como instrumento de gestão estratégica**: estudo de caso sobre a integração plano-orçamento-gestão. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão Pública. Brasília: ENAP, 2007.

PAULO, L. **O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica**. Revista do Serviço Público: Brasília, abril a junho de 2010.

PORTER, M. **The five competitive forces that shape strategy**. Boston: Harvard Business Review, agosto de 1979.

PORTER, M. **What is strategy?** Boston: Harvard Business Review, novembro de 1996.

PORTER, M. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2001.

REID, D. **Operationalizing Strategic Planning**. Strategic Management Journal, n° 10, 1989.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Em: CARDOSO JR, J. (Org.). A reinvenção do Planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

RING, P.; PERRY, J. **Strategic management in public and private organization**: implications of distinctive contexts and constrains. Academy of Monagemenl Review, vol 10. n° 2, 1985.

RODRIGUES, R. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa**. Brasília, 04 de setembro de 2017.

SANTOS, E. **O confronto entre o Planejamento governamental e o PPA**. Em: CARDOSO JR, J.C. (Org.) A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. Brasília: IPEA, 2011.

SARAIVA, E. **Introdução à teoria da política pública**. Em: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). Políticas Públicas – Coletânea. Brasília: ENAP, 2006.

SERVIDOR. **Entrevista anônima concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa**. Belo Horizonte, 03 de outubro de 2017.

SOUZA, A. **As trajetórias do planejamento governamental no Brasil**: meio século de experiências na administração pública. Brasília: Revista do Serviço Público, Ano 55, número IV, 2004.

SOUZA, C. **O Estado para Resultados (EpR) e o Modelo de Excelência da Gestão (MEG)**: perspectiva comparada. Em: V Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, junho de 2012.

SOUZA, D. **Planejamento estratégico em organizações públicas**. Monografia apresentada à Universidade Gama Filho para conclusão do curso de Pós-Graduação em Planejamento Estratégico. Brasília, 2010.

STATE SERVICES COMMISSION. **Better public services: results for New Zealanders**. Disponível em <http://www.ssc.govt.nz/bps-results-for-nzders>. Publicado em 13 de março de 2017.

STEINER, G. **A top management planning**. Nova Iorque: McMillan Company, 1969.

STEINER, G. **Strategic planning: what every manager should know**. Nova Iorque: Free Press, 1979.

TAYLOR, B. **Strategies for planning**. Editora Elmsford, Revista Long Range Planning – International Journal of Strategic Management, agosto de 1975.

TCDF. **Relatório de auditoria do Tribunal de Contas do Distrito Federal**: Disponibilidade de caixa do GDF no encerramento do exercício de 2014. Publicado em 2015. Disponível em: <http://www.tc.df.gov.br/web/tcdf1/auditorias>. Acessado em 30 de outubro de 2017.

UK PARLIAMENT. **Select Committee on Public Administration Second Report**. Londres: Arquivos Nacionais, 2007.

VEIGA, C.E. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa**. Brasília, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 05 de setembro de 2017.

VILHENA, R. **Entrevista concedida a Flavio Mascarenhas Roriz Pedrosa**. Brasília, virtualmente, 08 de setembro de 2017.

VILHENA, R.; ATHAYDE, L. A. **Choque de Gestão na administração pública**. Em: *X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile, outubro de 2005.

VILHENA, R.; GUIMARÃES, E. **Cidade administrativa de Minas Gerais: maior eficiência e economia para a gestão pública e suas contratações**. Em: III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 2010.

VILHENA, R.; LADEIRA, L. **Gestão para a cidadania: estratégia e prioridades do governo de Minas**. Em: *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Cartagena, Colombia, novembro de 2012.

VILHENA, R.; MARTINS, H.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, R.; MARINI, C. **Os Acordos de Resultados de 2 etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais**. Disponível em: www.consad.org.br, Acesso em 30 de julho de 2017.

VINZANT, J.; D. VINZANT, D. **Strategic Management and TQM: Challenges and Choices**. *Public Administrative Quarterly*, 1996.

WEGENAST, T.; JÚNIOR, A.; TREVENZOLI, M. **Práticas e metodologias de Gestão para Resultados: análise de benchmarking**. Brasília: X Congresso do CONSAD, julho de 2017.

WILDAVSKY, A. **Political Essay of Efficiency: Environmental Benefit Analysis, System Analysis and Program Budgeting**. *Public Administration Review*, 1966.

Anexo I – Lista de entrevistas

PROPOSTA DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. Especialistas em PPA

Objetivo: validar aplicação do quadro sinótico ao PPA;

- i) Qual o objetivo principal do PPA?
- ii) Como se integram os referenciais metodológicos de Carlos Matus, Quadro Lógico e ZOPP na construção do PPA?
- iii) Comente a crítica de que o PPA se limita a um exercício orçamentário.
- iv) Quais foram as principais inovações no modelo dos últimos PPAs?
- v) O PPA possui alguma salvaguarda para quebra de governos, como no último processo de impeachment?
- vi) É possível avaliar o alto envolvimento das lideranças políticas no processo?
- vii) Como se dá a negociação das diretrizes estratégicas com Legislativo e Sociedade?
- viii) O PPA é entendido como processo contínuo?
- ix) Quais as principais fontes de dados empíricos pra formulação do PPA? Há continuidade de indicadores entre um PPA e outro?
- x) É possível avaliar capacitação da equipe técnica responsável?
- xi) O PPA é compatível com ferramentas e sistemas administrativos usados no Governo?
- xii) Como o PPA pode lidar melhor com as esferas do federalismo?

Entrevistados:

Jackson de Toni – Professor, economista e gestor público com mestrado em Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (1995) e doutor em Ciências Políticas na Universidade de Brasília (2011). Foi Diretor na Secretaria de Planejamento do Rio Grande do Sul e conselheiro Especial da Presidência da República, sendo responsável pela Secretaria de Avaliação Estratégica (SAE) da Presidência no primeiro governo Lula. Coordenou a elaboração do Plano Brasil Maior (2011). Também atuou como consultor de planejamento na ENAP, na Apex Brasil e na ABDI. Publicou cinco livros e mais de 25 artigos sobre planejamento governamental.

Carlos Eduardo Veiga - Servidor do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão desde 1998, onde foi Coordenador da área de TI, Coordenador da Secretaria de

Planejamento e Investimentos Estratégicos e responsável pelo monitoramento do PPA 2004-2007. Atualmente é o Coordenador-Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucional do MP. Possui graduação em Matemática pelo Centro Universitário de Belo Horizonte (1989). Mestrando em Ciência da Informação na UNB.

Roberto Wagner da Silva Rodrigues - Analista de Planejamento e Orçamento (APO) em exercício na Secretaria de Planejamento no Ministério do Planejamento e Desenvolvimento. Foi Professor adjunto da Universidade de Brasília e dos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia do Ceará e Brasília por 26 anos. PhD em Computação pelo *Imperial College of Science Technology and Medicine* (2001), Mestre em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (1996) e Especialista em Informática pela Universidade de Fortaleza (1992). Foi Diretor de Informações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Ministério do Planejamento, Diretor de Tecnologia da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Gerente de Projetos da Secretaria Nacional de Habitação (SNH) do Ministério das Cidades.

José Celso Cardoso Júnior - Economista pela Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Desenvolvimento (com especialização em Economia Social e do Trabalho), ambos pela Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo sido coordenador da área de Trabalho & Renda e do Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise, diretor-adjunto de Estudos e Políticas Sociais (Disoc/Ipea), diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

2. Estudo de Caso: Minas Gerais

Objetivo: coletar dados descritivos do Caso e insumos para aplicação do quadro sinótico;

- i) Como foi montado o Plano de Governo?
- ii) Por que optaram pelo BSC? Como se referiu ao Plano de Governo?
- iii) Houve benchmarking com outras experiências brasileiras?
- iv) Como se deu o compartilhamento de Visão com os partidos que integram o Governo? E com a Assembleia Legislativa?

- v) Como os servidores foram treinados a adotar a nova cultura?
- vi) É possível avaliar capacitação da equipe técnica responsável?
- vii) É possível avaliar o nível de patrocínio político dos Governadores?
- viii) Quais os principais indicadores de sucesso?
- ix) A ferramenta foi alterada no Segundo Choque de Gestão?
- x) O modelo se manteve com a alternância de mandato em 2014?
- xi) Quais as principais ferramentas e sistemas administrativos usados na implementação do PE?
- xii) Qual principal dificuldade o federalismo impõe ao PPA estadual?
- xiii) Comentar a crítica de baixa participação social.

Entrevistados:

Renata Vilhena - Servidora pública do Governo de Minas Gerais desde 1985, foi técnica da Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social, da Secretaria de Estado da Casa Civil e da Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral, na qual atuou como Chefe de Gabinete (1996 a 1998) e Secretária-Adjunta (1998 a 1999). Atuou no Ministério do Planejamento durante o segundo governo FHC, integrando a equipe de transição para o Governo Lula. Foi Secretária-Adjunta e titular da Secretaria do Planejamento entre 2003 e 2014, período no qual coordenou o Choque de Gestão do Estado.

Servidor(a) em condição de anonimato – Servidor(a) do Governo de Minas Gerais há mais de 20 anos, participou do processo do Choque de Gestão e participa do governo posterior.

3. Estudo de Caso: Distrito Federal

Objetivo: coletar dados descritivos do Caso e insumos para aplicação do quadro sinótico;

- i) Como foi montado o Plano de Governo?
- ii) Qual ferramenta fora utilizada anteriormente?
- iii) Por que optaram pelo BSC? Como se referiu ao Plano de Governo?
- iv) Como integrar o PE do BSC ao PPA? Como lidar com alterações orçamentárias?
- v) Houve benchmarking com outras experiências brasileiras?
- vi) Houve alguma negociação com CLDF na formulação estratégica? Como se deu o compartilhamento de Visão com os partidos que integram o Governo?
- vii) Como os servidores foram treinados a adotar a nova cultura?

- viii) Há previsão de adotar horizonte de longo prazo no próximo PE?
- ix) Há previsão de aumentar participação popular no próximo PE?
- x) É possível avaliar o nível de patrocínio político do Governador?
- xi) Se sim, é possível criar um modelo que dependa menos do patrocínio?
- xii) Por que, na sua opinião, o modelo não se traduziu em popularidade?
- xiii) Quais os principais indicadores de sucesso?
- xiv) Como houve o encaixe entre o PE e o Gestão-DF?
- xv) Favor comentar o uso de aplicativos no acompanhamento de indicadores.
- xvi)** Qual principal dificuldade o federalismo impõe ao PPA estadual?
- xvii)** Como é a relação do PE com os ODS? Como surgiu essa ideia? Há ideia de em próximo PE alinhá-los ainda mais?

Entrevistados:

Soraia Ofugi – Servidora do GDF desde 1992, atualmente Subsecretária de Gestão de Projetos e Processos na Secretaria de Planejamento e Orçamento.

Bruno Paixão – Servidor do GDF responsável pela elaboração da ferramenta do Gestão-DF.

Raquel Melo – Servidora do GDF, atualmente Chefe do Escritório de Projetos da Governadoria do DF.

George Laporta – Ex-Presidente da AD&M Consultoria Empresarial. Foi o consultor responsável pelo projeto de elaboração do Planejamento Estratégico do GDF pela consultoria Symnetics.