

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Prof^ª Isabella Maria Nunes Ferreirinha





Copyright © UNIASSELVI 2016

Elaboração:

Prof^a Isabella Maria Nunes Ferreirinha

Revisão, Diagramação e Produção:

Centro Universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI

Ficha catalográfica elaborada na fonte pela Biblioteca Dante Alighieri

UNIASSELVI – Indaial.

658

F383p Ferreirinha, Isabella Maria Nunes

Planejamento governamental/ Isabella Maria Nunes Ferreirinha.

Indaial : UNIASSELVI, 2016.

229 p. : il.

ISBN 978-85-7830-948-0

1. Administração. I. Centro Universitário Leonardo Da Vinci.

APRESENTAÇÃO

Acadêmico(a), estamos iniciando mais uma etapa de estudos para que você possa desfrutar e usufruir de uma fonte de conhecimento de suma importância na sua formação acadêmica e preparação para o campo de trabalho.

O planejamento governamental, tema deste caderno de estudos, é um tema encantador, porque nos remete a um mergulho na história do Brasil. E nesse percurso histórico é possível entender como a sociedade evolui em termos de conceitos, teoria, legislação e prática. É claro que, mesmo com as mudanças que a sociedade sofreu, a gestão pública sempre foi subsidiada, pelo menos em teoria, pelo bem comum e interesse coletivo, fim último da gestão pública.

Na Unidade 1 vamos estudar o planejamento em si, como conceito primário e também como conceito diante das multiplicidades e aplicabilidade com que o planejamento pode ser entendido e exercido. O planejamento enquanto função primária de quaisquer organizações e objeto de trabalho. O planejamento estratégico, como uma ferramenta rebuscada para obter resultados mais eficazes e eficientes. E o planejamento governamental, para que a gestão pública possa equacionar os interesses coletivos, as legislações limítrofes de sua atuação e otimizar recursos.

A Unidade 2 percorre a história do planejamento no Brasil, fundamenta e conceitua essa trajetória sobre planejamento governamental, que ainda é tão recente enquanto experiência administrativa e também conta com tão pouca referência bibliográfica.

Perceber a gama conceitual na prática da gestão pública brasileira é o principal objetivo da Unidade 3, que deverá abordar como o planejamento governamental é praticado nos tempos atuais, tendo em vista as fronteiras da legislação.

Assim, você, acadêmico(a), poderá, com o conhecimento adquirido nesse caderno, revisitar reflexões e promover novas revelações que farão sua prática mais eficiente. A gestão pública necessita, com urgência, de profissionais com conhecimentos acadêmicos que possam 'saber fazer' o que realmente tem que ser feito para que a sociedade se torne melhor.

Bons estudos! Sucesso sempre!

Prof^ª Isabella Maria Nunes Ferreirinha



Você já me conhece das outras disciplinas? Não? É calouro? Enfim, tanto para você que está chegando agora à UNIASSELVI quanto para você que já é veterano, há novidades em nosso material.

Na Educação a Distância, o livro impresso, entregue a todos os acadêmicos desde 2005, é o material base da disciplina. A partir de 2017, nossos livros estão de visual novo, com um formato mais prático, que cabe na bolsa e facilita a leitura.

O conteúdo continua na íntegra, mas a estrutura interna foi aperfeiçoada com nova diagramação no texto, aproveitando ao máximo o espaço da página, o que também contribui para diminuir a extração de árvores para produção de folhas de papel, por exemplo.

Assim, a UNIASSELVI, preocupando-se com o impacto de nossas ações sobre o ambiente, apresenta também este livro no formato digital. Assim, você, acadêmico, tem a possibilidade de estudá-lo com versatilidade nas telas do celular, *tablet* ou computador.

Eu mesmo, UNI, ganhei um novo *layout*, você me verá frequentemente e surgirei para apresentar dicas de vídeos e outras fontes de conhecimento que complementam o assunto em questão.

Todos esses ajustes foram pensados a partir de relatos que recebemos nas pesquisas institucionais sobre os materiais impressos, para que você, nossa maior prioridade, possa continuar seus estudos com um material de qualidade.

Aproveito o momento para convidá-lo para um bate-papo sobre o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE.

Bons estudos!



BATE SOBRE O PAPO ENADE!



Olá, acadêmico!

Você já ouviu falar sobre o **ENADE**?

Se ainda não ouviu falar nada sobre o ENADE, agora você receberá algumas informações sobre o tema.

Ouviu falar? Ótimo, este informativo reforçará o que você já sabe e poderá lhe trazer novidades.



Vamos lá!

Qual é o significado da expressão ENADE?

EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES

Em algum momento de sua vida acadêmica você precisará fazer a prova ENADE.



Que prova é essa?

É **obrigatória**, organizada pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Quem determina que esta prova é obrigatória... O **MEC – Ministério da Educação**.

O objetivo do MEC com esta prova é o de avaliar seu desempenho acadêmico assim como a qualidade do seu curso.



Fique atento! Quem não participa da prova fica impedido de se formar e não pode retirar o diploma de conclusão do curso até regularizar sua situação junto ao MEC.

Não se preocupe porque a partir de hoje nós estaremos auxiliando você nesta caminhada.

Você receberá outros informativos como este, complementando as orientações e esclarecendo suas dúvidas.



Você tem uma trilha de aprendizagem do ENADE, receberá e-mails, SMS, seu tutor e os profissionais do polo também estarão orientados.

Participará de webconferências entre outras tantas atividades para que esteja preparado para #mandar bem na prova ENADE.

Nós aqui no NEAD e também a equipe no polo estamos com você para vencermos este desafio.

Conte sempre com a gente, para juntos mandarmos bem no ENADE!



SUMÁRIO

UNIDADE1 - INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	1
TÓPICO 1 - PROCESSO DECISÓRIO OU RESOLUÇÕES DE PROBLEMAS.....	3
1 INTRODUÇÃO.....	3
2 MARCO INICIAL.....	3
3 PLANEJAMENTO.....	5
3.1 DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO.....	8
3.2 ETAPAS DO PLANEJAMENTO.....	9
3.3 CONCEITOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO.....	10
3.4 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO.....	13
3.5 PRINCÍPIOS GERAIS E ESPECÍFICOS DO PLANEJAMENTO.....	17
3.6 FILOSOFIAS DO PLANEJAMENTO.....	19
3.7 PARTES DO PLANEJAMENTO.....	20
3.8 TIPOS DE PLANEJAMENTO.....	21
RESUMO DO TÓPICO 1.....	23
AUTOATIVIDADE.....	24
TÓPICO 2 - ESCOLAS ESTRATÉGICAS.....	25
1 INTRODUÇÃO.....	25
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	27
2.1 CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	30
2.2 O PROCESSO ESTRATÉGICO.....	33
3 PLANEJAMENTO TÁTICO.....	35
4 PLANEJAMENTO OPERACIONAL.....	36
5 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS.....	38
6 SISTEMA DE CONTROLE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO.....	39
6.1 ANÁLISE DO AMBIENTE DA ORGANIZAÇÃO.....	42
6.2 ANÁLISE INTERNA E ANÁLISE EXTERNA DA ORGANIZAÇÃO.....	44
RESUMO DO TÓPICO 2.....	48
AUTOATIVIDADE.....	49
TÓPICO 3 - INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL.....	51
1 INTRODUÇÃO.....	51
2 OBJETIVOS DO PLANEJAMENTO.....	53
3 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO.....	54
3.1 ESTADO.....	54
3.1.1 Elementos do Estado.....	56
4 ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	57
4.1 DIFERENÇA ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	58
4.2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	59
4.2.1 Patrimonialista.....	61
4.2.2 Burocrática.....	62
4.2.3 Gerencial.....	65

5 ESTADO HERDADO E ESTADO NECESSÁRIO.....	66
6 CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	68
7 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA E GESTÃO PÚBLICA.....	68
7.1 PLANO ESTRATÉGICO.....	70
7.2 ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO.....	76
7.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PÚBLICA.....	77
8 EMPREENDEDORISMO.....	78
9 INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	79
9.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE PLANEJAMENTO.....	79
GOVERNAMENTAL NO BRASIL.....	79
LEITURA COMPLEMENTAR.....	81
RESUMO DO TÓPICO 3.....	84
AUTOATIVIDADE.....	85
UNIDADE 2 - PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL.....	87
TÓPICO 1 - EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	89
1 INTRODUÇÃO.....	89
2 TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL:.....	89
PRINCIPAIS EXEMPLOS.....	89
3 PLANOS PLURIANUAIS.....	107
4 ASPECTOS LEGAIS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	108
4.1 PLANOS FORMAIS E PLANOS PLURIANUAIS.....	114
5 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E NOVAS PERSPECTIVAS.....	115
RESUMO DO TÓPICO 1.....	117
AUTOATIVIDADE.....	118
TÓPICO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS.....	119
1 INTRODUÇÃO.....	119
2 CONCEITOS E TERMOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	120
2.1 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	122
2.2 FINALIDADE, NATUREZA E ABRANGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	126
2.3 TIPOLOGIA PARA A ATIVIDADE GOVERNAMENTAL.....	127
RESUMO DO TÓPICO 2.....	129
AUTOATIVIDADE.....	130
TÓPICO 3 - CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	131
1 INTRODUÇÃO.....	131
2 FASES DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	132
3 POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES INSTITUCIONAIS.....	138
3.1 POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS.....	142
4 FORMAÇÃO DE AGENDA PÚBLICA.....	143
4.1 INDICADORES.....	143
LEITURA COMPLEMENTAR.....	145
RESUMO DO TÓPICO 3.....	149
AUTOATIVIDADE.....	150
UNIDADE 3 - METODOLOGIA PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	151
TÓPICO 1 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL.....	153
1 INTRODUÇÃO.....	153
2 LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA.....	153

3 MÉTODO PES	154
4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E	157
PLANEJAMENTO NORMATIVO	157
5 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA	160
6 PACTO PARA BOA GOVERNANÇA	164
6.1 TRIÂNGULO DO GOVERNO	165
6.1.1 Atores sociais	166
7 A PRÁTICA DO MÉTODO PES	167
RESUMO DO TÓPICO 1	174
AUTOATIVIDADE	175
TÓPICO 2 - ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO	
PÚBLICA	177
1 INTRODUÇÃO	177
2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL	180
3 SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL	180
3.1 SIOF – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	181
4 PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO	186
GOVERNAMENTAL	186
4.1 POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	186
4.2 FÓRUM INTERCONSELHOS	188
4.3 AGENDAS TRANSVERSAIS	190
4.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO	192
5 PLANOS, PROGRAMAS E AÇÕES	193
RESUMO DO TÓPICO 2	196
AUTOATIVIDADE	197
TÓPICO 3 - PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL	199
1 INTRODUÇÃO	199
2 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	200
3 METAS DO MILÊNIO	202
3.1 AGENDA 2030	203
4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO NAE	207
4.1 PLANO BRASIL 2020	207
4.2 BRASIL EM 3 TEMPOS	209
4.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CDES	209
4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SPI	213
4.4.1 Sustentabilidade	215
4.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PLURIANUAL (PPA)	216
LEITURA COMPLEMENTAR	217
RESUMO DO TÓPICO 3	219
AUTOATIVIDADE	220
REFERÊNCIAS	221

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Esta unidade tem como objetivo principal identificar a estrutura conceitual de planejamento e sua aplicação na área de gestão pública. Como objetivos específicos você deverá:

- reconhecer as etapas históricas sobre planejamento governamental no Brasil;
- entender o planejamento governamental como ferramenta de gestão pública;
- perceber a sua aplicabilidade nas diferentes esferas da gestão pública.

PLANO DE ESTUDOS

A Unidade 1 está dividida em três tópicos. Ao final de cada um você vai encontrar atividades que o ajudarão a refletir sobre o tema proposto e desenvolver um referencial teórico sobre a disciplina.

TÓPICO 1 – PROCESSO DECISÓRIO OU RESOLUÇÕES DE PROBLEMAS

TÓPICO 2 – ESCOLAS ESTRATÉGICAS

TÓPICO 3 – INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL

PROCESSO DECISÓRIO OU RESOLUÇÕES DE PROBLEMAS

1 INTRODUÇÃO

Você chegou até aqui e com certeza já possui uma carga de conhecimento fundamental e poderá perceber que muitos conceitos, por vezes, são revisitados nos seus cadernos de estudos, a fim de solidificar a sua cognição e a interdependência dos diversos conceitos das disciplinas que edificam a gestão pública. Não é só porque são de extrema importância ao tema do caderno em questão, mas também porque muitos assuntos são pontos de intersecção para novas ramificações temáticas.

A proposta desse caderno é proporcionar o conhecimento sobre o planejamento governamental brasileiro, com predominância no modelo federal, entretanto, o conteúdo poderá ser utilizado nos âmbitos estadual e municipal, e também nas organizações não governamentais, com as devidas adaptações e proporções.

É importante destacar que quando falamos em gestão e organização, são conceitos e práticas que podem ser aplicados em quaisquer modelos públicos ou privados. Entretanto, a bibliografia do setor privado é muito mais extensa, sendo assim, muitos conceitos e conteúdos que aqui se apresentam pelos autores referenciados são voltados para a empresa privada. Todavia, esses conceitos podem ser, na maioria das vezes, transplantados ao setor público, com adequações.

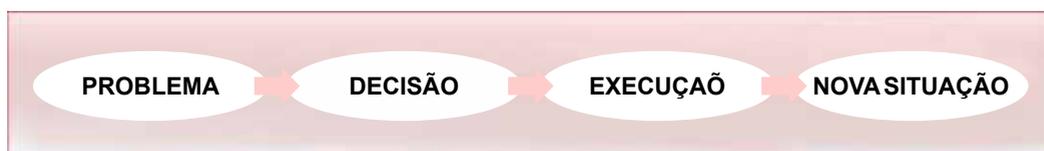
2 MARCO INICIAL

Decidir é fazer escolhas entre possibilidades ou alternativas. A escolha pode ser em função de problemas ou de oportunidades. De acordo com Maximiano (2011, p. 86), o processo decisório é “a sequência de etapas que vai de identificação de um problema ou oportunidade, até a escolha e colocação em prática de uma ação ou solução”.

Griffin (2007, p. 132) reitera o conceito de processo decisório e o diferencia da tomada de decisão, sendo então conceituados:

- **Tomada de decisão** – é a escolha de uma alternativa dentre várias.
- **Processo de decisão** – pressupõe o reconhecimento e a definição da natureza da situação, identificar alternativas, escolher a “melhor” delas e colocá-la em prática. Assim, Maximiano (2011) coloca que, quando a decisão é colocada em prática, o ciclo se fecha, e ainda, que a decisão, quando colocada em prática, provoca uma nova situação, que pode gerar outras decisões ou processos de solução de problema.

QUADRO 1 – SOLUÇÃO DE PROBLEMA



FONTE: Maximiano (2011, p. 86)

Maximiano (2011, p. 86-87) observa que as decisões podem ser divididas em decisões programadas e decisões não programadas. Assim, de acordo com o autor:

- **Decisões programadas** – fazem parte do acervo de soluções da organização. Resolvem problemas que já foram enfrentados antes e que se comportam sempre da mesma maneira. Não é necessário, nesses casos, fazer diagnóstico, criar alternativas e escolher um curso de ação original. Basta aplicar um curso de ação predefinido.
- **Decisões não programadas** – são preparadas uma a uma, para atacar problemas que as soluções padronizadas não conseguem resolver. São as situações novas, que a organização está enfrentando pela primeira vez e admitem diferentes formas de serem resolvidas, cada um com as suas vantagens e desvantagens.

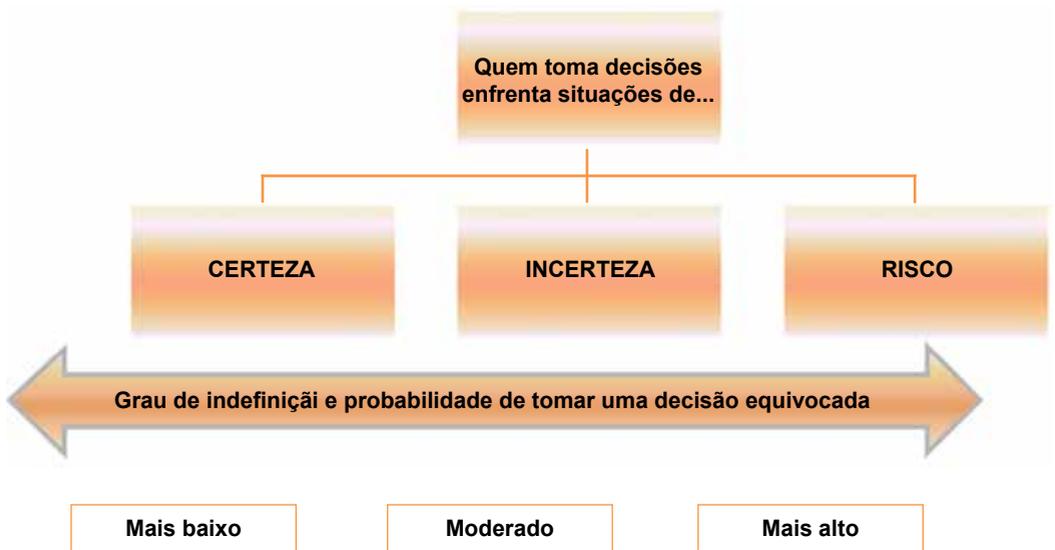
Para Griffin (2007, p. 133), as decisões podem ser ainda resumidas da seguinte forma:

- **Decisões programadas** – é muito bem definida e/ou ocorre com certa frequência.
- **Decisões não programadas** – é relativamente imprecisa e ocorre com frequência bem menor que a decisão programada.

No campo das políticas públicas, tratam de novas situações que admitem novas decisões, podemos considerar que as decisões mais utilizadas são as ‘não programadas’.

A tomada de decisão com incerteza “é aquela em que o decisor não conhece todas as alternativas, os riscos de cada uma delas ou suas prováveis consequências” (GRIFFIN, 2007, p. 135). Dessa forma, quanto maiores forem a incerteza e o risco, maior será o levantamento de informações para que as decisões tenham uma base racional e lógica de previsão e perspectiva.

FIGURA 1 - TOMADA DE DECISÃO



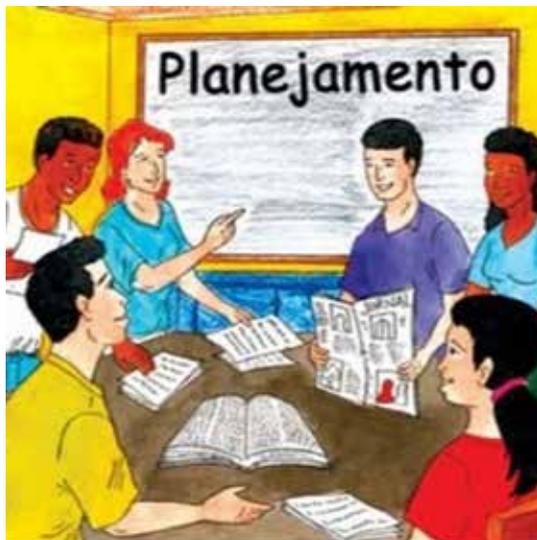
FONTE: Griffin (2007, p. 135)

Podemos considerar que na tomada e no processo de decisão as incertezas e os riscos são os componentes mais difíceis para se estabelecer no plano de ação.

As organizações públicas, por terem já estabelecidos processos e procedimentos administrativos, fazem uso tanto das decisões programadas quanto das decisões não programadas.

3 PLANEJAMENTO

FIGURA 2 – PLANEJAMENTO



FONTE: Disponível em: <<http://www.edileidecastro.com.br/listas/imagens/304/planejamento.jpg>>. Acesso em: set. 2015.

O planejamento é a primeira das quatro funções administrativas (planejar, organizar, dirigir e controlar). Portanto, é a partir do planejamento que decisões e escolhas são tomadas e o que se quer e aonde se quer chegar é vislumbrado. Mas vamos entender melhor as quatro funções da administração como base fundamental ao conhecimento do Planejamento Governamental:

- **Planejar** – é a primeira função administrativa, e metas, escolhas e decisões devem ser tomadas a partir de uma análise e diagnóstico da situação real para transformar em uma situação ideal.
- **Organizar** – segunda função administrativa, onde se deve estabelecer meios e recursos necessários para propiciar a execução do planejamento.
- **Dirigir** – a terceira função administrativa parte do pressuposto de que o planejamento e a organização elaborados dão condições de serem executados mediante uma coordenação em cada nível de sua execução.
- **Controlar** – é a quarta função administrativa, que está relacionada com a monitoração das atividades, a fim de que os objetivos do planejamento sejam alcançados e que sejam realizadas correções de fluxo.

QUADRO 2 – PROCESSO DO PLANEJAMENTO

PROCESSO OU FUNÇÃO	DESCRIÇÃO
Planejamento	<i>Planejamento</i> é o processo de definir objetivos, atividades e recursos.
Organização	<i>Organização</i> é o processo de definir o trabalho a ser realizado e as responsabilidades pela realização; é também o processo de distribuir os recursos disponíveis segundo algum critério.
Direção	<i>Execução</i> é o processo de realizar atividades e utilizar recursos para atingir os objetivos. O processo de execução envolve outros processos, especialmente o processo de direção, para acionar os recursos que realizam as atividades e os objetivos
Controle	<i>Controle</i> é o processo de assegurar a realização dos objetivos e de identificar a necessidade de modificá-los.

FONTE: MAXIMIANO (2000, p. 27)

Planejamento é um conceito básico para iniciar o trabalho de quaisquer organizações e quaisquer das áreas profissionais. O planejamento permite direcionar metas e objetivos, otimizar recursos e tempo, e focar para que se obtenha os resultados esperados.

FIGURA 3 – PLANOS



FONTE: Disponível em: <https://markevangelistadotnet.files.wordpress.com/2014/09/1411618095_full.jpeg>. Acesso em: set. 2015.

Segundo o autor Lacombe (2004, p. 240), o planejamento pode ser entendido por três significados, vejamos:

1) Processo de planejar; 2) Determinação consciente para alcançar resultados desejados; 3) Determinação de metas e dos recursos e esforços requeridos para atingi-las no período estabelecido. Um dos aspectos importantes do planejamento é o seu prazo de maturação. Qualquer pesquisa, projeto ou construção leva anos até se tornar realidade.

De acordo com Maximiano (2011, p. 112):

O processo de planejamento é a ferramenta para administrar as relações com o futuro. É uma aplicação específica do processo de tomar decisões. As decisões que procuram, de alguma forma, influenciar o futuro, ou que serão colocadas em prática no futuro, são decisões de planejamento.

Já para Paludo (2013, p. 226):

Planejamento é um processo racional para a tomada de decisão, com vistas a selecionar e executar um conjunto de ações, necessárias e suficientes, que possibilitarão partir de uma situação atual existente e alcançar uma situação futura desejada.

Oliveira (2012) contribui sobre o planejamento considerando ser uma tarefa de extrema complexidade, em função de que o processo decisório é permanente, e efetuar escolhas é uma ação difícil porque envolve, muitas vezes, priorizar um ou outro grupo, um ou outro segmento.

A atividade de planejamento é complexa em decorrência de sua própria natureza, qual seja, a de um processo contínuo de pensamento sobre o futuro, desenvolvido mediante a determinação de estados futuros desejados e a avaliação de cursos de ação alternativos a serem seguidos para que tais estados sejam alcançados. E tudo isso implica um processo decisório permanente, acionado dentro de um contexto ambiental interdependente e mutável (OLIVEIRA, 2012, p. 5).

Oliveira (2012, p. 327), em seu glossário, define o planejamento como sendo:

Identificação, análise, estruturação e coordenação de missões, propósitos, objetivos, desafios, metas, estratégias, políticas, programas, projetos e atividades, bem como de expectativas, crenças, comportamentos e atitudes, a fim de se alcançar de modo mais eficiente, eficaz e efetivo o máximo do desenvolvimento possível, com a melhor concentração de esforços e recursos pela empresa.

Dessa maneira, todas as referências bibliográficas nos levam a entender que planejamento é um ato de pensar antecipado para que determinadas ações possam transformar a situação no futuro.

Oliveira (2012, p. 4) observa que o planejamento não deve ser confundido com previsão, projeção, predição, resolução de problemas ou plano. Assim, o autor apresenta, diferencia e conceitua os termos da seguinte forma:

- **Previsão** – corresponde ao esforço para verificar quais serão os eventos que poderão ocorrer, com base no registro de uma série de probabilidades.
- **Projeção** – corresponde à situação em que o futuro tende a ser igual ao passado, em sua estrutura básica.
- **Predição** – corresponde à situação em que o futuro tende a ser diferente do passado, mas a empresa não tem nenhum controle sobre o seu processo e desenvolvimento.
- **Resolução de problemas** – corresponde a aspectos imediatos que procuram tão somente a correção de certas discontinuidades e desajustes entre a empresa e as forças externas que lhe sejam potencialmente relevantes.
- **Plano** – corresponde a um documento formal que se constitui na consolidação das informações e atividades desenvolvidas no processo de planejamento; é o limite da formalização do planejamento, uma visão estática do planejamento, uma decisão em que a relação custos *versus* benefícios deve ser observada.

É importante a delimitação dos termos, não somente para que possamos utilizá-los adequadamente, mas, principalmente, para o esclarecimento e aproveitamento do teor e contexto nos quais estão inseridos.

3.1 DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO

Existem cinco dimensões para o planejamento, apresentadas por Steiner (1969), citado no livro de Matias-Pereira (2012, p. 2) e também de Oliveira (2012, p. 3-4). Ao especificar as suas características básicas, resultaria no planejamento; dessa maneira, ao verificar e responder cada dimensão proposta, no fim, o planejamento estaria pronto.

As dimensões podem ser assim entendidas:

Primeira dimensão – quanto ao assunto abordado, que pode ser produção, pesquisa, novos produtos, estratégias, políticas, finanças, *marketing*, instalações, recursos humanos, orçamentos, programas etc.

Segunda dimensão – corresponde aos elementos do planejamento, que podem ser: objetivos, propósitos, estratégias, políticas, procedimentos, entre outros.

Terceira dimensão – corresponde ao tempo do planejamento, que pode ser de longo, médio ou curto prazo.

Quarta dimensão – se refere às unidades organizacionais, que podem ser corporativa, de subsidiárias, de grupos funcionais, de divisões, de departamentos, de produtos etc.

Quinta dimensão – correlacionada às características desse planejamento, que podem ser representadas por: complexas ou simples; qualitativa ou quantitativa; estratégica, tática ou operacional; confidencial ou público; formal ou informal; econômico ou custoso.

Essas cinco dimensões são um referencial para a construção do planejamento, todavia, são flexíveis e podem transitar entre uma ou outra dimensão, a fim de ser elaborado não de forma linear, mas interdisciplinarmente.

Esses conceitos apresentados, bem como as dimensões quanto ao universo do planejamento, auxiliam para que cada vez mais termos e métodos possam ser utilizados e para que possam auxiliar na prática de uma gestão mais eficiente.

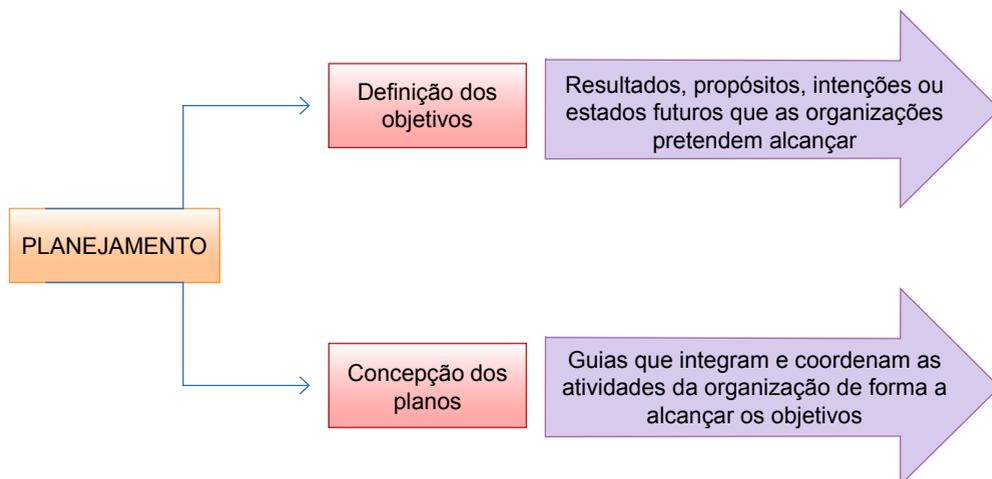
3.2 ETAPAS DO PLANEJAMENTO

O planejamento eficiente requer a submissão de algumas etapas, para que as informações necessárias sejam colhidas, para que seja realizado o levantamento de necessidades e previsões. E, enfim, para que após análise de dados e informações seja realizado o plano em si, com foco nos resultados e antecipação de correções de fluxo.

Esse planejamento que estamos falando é o planejamento de forma geral, em outro momento você poderá observar que no planejamento estratégico existem etapas mais detalhadas, em número maior e com maior complexidade.

Sobral e Peci (2008, p. 132) definem: “O planejamento é a função da administração responsável pela definição dos objetivos da organização e concepção de planos que integram e coordenam as suas atividades”.

FIGURA 4 – ETAPAS DO PLANEJAMENTO



FONTE: Sobral e Peci (2008, p. 133)

Ao definir os objetivos, aonde se pretende chegar, resultados esperados, é possível conceber um plano de ação. Nesse plano, todas as ações, processos e recursos devem fazer parte para que a sua execução possa alcançar o objetivo final.

O processo de planejamento é verificar a situação atual, saber aonde se quer chegar e elaborar um plano para que se consiga chegar ao resultado pretendido, levando em consideração percalços eventuais no decorrer do processo de execução, os recursos disponíveis e o tempo.

O planejamento é, portanto, a base de todas as outras funções da administração. É o norteador para que as outras ações possam ser ativadas. Não há como organizar, dirigir e controlar, sem ao menos ter o ponto de partida, que é o plano.

3.3 CONCEITOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO

Paludo e Procopiuck (2014) apresentam uma tabela bastante interessante de conceitos afins ao planejamento e gestão que poderão auxiliar para o conhecimento desse universo, que tanto podem ser aplicadas às esferas públicas e privadas.

TABELA 1 - CONCEITOS RELACIONADOS AO PLANEJAMENTO

TERMO	DEFINIÇÃO
Diretrizes	São linhas norteadoras que definem os rumos a serem seguidos. São orientações gerais que condicionam as atividades subsequentes, vinculando-as. São princípios estabelecidos para permitir o alcance dos objetivos pretendidos.
Economicidade	É a minimização dos custos dos recursos utilizados na execução das ações, sem comprometer os padrões de qualidade. Demonstra a capacidade de gerir adequadamente os recursos financeiros colocados à sua disposição.

Eficiência	É o uso racional e econômico dos insumos na produção de bens e serviços, é uma relação entre insumos e produtos. Insumos são recursos humanos e materiais necessários à obtenção de produtos. Demonstra a capacidade de transformar insumos em produtos, respeitando a economicidade, a qualidade e o tempo.
Eficácia	É o grau de alcance das metas, é uma medida de resultados utilizada para avaliar o desempenho da administração no curto prazo. Demonstra a capacidade de entregar bens/serviços imediatos. A eficácia não considera custos.
Efetividade	É o impacto final das ações, é o grau de satisfação das necessidades e dos desejos da sociedade pelos serviços prestados pela instituição. Demonstra a transformação causada pela execução das ações.
Estratégia corporativa	É a direção e o modo como a organização se posiciona no longo prazo em um ambiente com objetivo de agir com eficiência e eficácia na alocação de recursos e competências para atender às expectativas dos seus <i>stakeholders</i> .
Metas	Representam uma partição dos objetivos – são alvos a atingir no curto prazo. Metas permitem avaliar o nível de alcance dos objetivos.
Método	É a utilização de uma técnica eficiente e controlável – corresponde a um subplano de procedimento. O método descreve o processo de executar um passo, uma etapa ou uma atividade do procedimento. Estabelecendo para o desempenho de uma tarefa específica, explica como o trabalho deverá ser executado.
Normas	São regras ou regulamentos elaborados para assegurar a uniformidade de ação. São comandos diretos e objetivos que determinam a conduta a ser seguida ou os procedimentos a serem utilizados.
Políticas	São intenções manifestadas pela alta direção das organizações, são afirmações genéricas que proporcionam orientação e rumo para as pessoas dentro da organização. Políticas também funcionam como guias gerais de ação, como orientações para a tomada de decisão.
Programas	São aprofundamentos do plano; são documentos que detalham para cada área as políticas, as diretrizes, metas e medidas instrumentais. O programa contém ações e projetos que, se executados corretamente, proporcionarão o alcance dos objetivos dos planos.
Projetos	São documentos que sistematizam e estabelecem o traçado prévio das atividades a realizar. São elaborados para a produção de um bem ou serviço específico, com prazos determinados e objetivos definidos. São componentes do processo de planejamento, parte integrante do processo decisório, desde a ideia de investir até a sua implementação. Também são vistos como operacionais, pois demandam execução.
Processos	Correspondem a uma ferramenta de gestão, descrevem a sequência lógica de atividades a serem realizadas, iniciam com a identificação da necessidade e terminam com a entrega do produto (bem ou serviço) ao cliente.
Procedimento	É o modo pelo qual cada atividade será executada ou realizada. São pequenos planos relacionados com métodos de trabalho, prescrevem os passos como realizar uma atividade que faz parte dos processos.
Tarefa	É a menor divisão do trabalho, exclusivamente operacional, corresponde ao fazer. Uma atividade pode demandar a execução de mais de uma tarefa.

FONTE: Paludo e Procopiuck (2014)

Esses conceitos são muito recorrentes não só no mundo empresarial, mas também no universo público. O conhecimento teórico dos conceitos auxilia no desenvolvimento de etapas, para que os processos de escolha de objetivos, execução e avaliação estejam concisos com os resultados esperados.



Você já deve ter estudado!

Mas é sempre bom revisar conceitos, caso tenhamos esquecido.

Stakeholders – palavra da língua inglesa que significa todas as pessoas físicas ou jurídicas que são direta ou indiretamente afetadas pelas atividades da organização e também exercem sobre ela alguma influência. V. Público externo e Público interno (LACOMBE, 2004, p. 291).

Os termos eficiência, eficácia e efetividade são sempre assunto acadêmico e a sua interiorização é importante no campo de trabalho, principalmente no mundo das organizações. Entendê-los ajuda muito para a elaboração do planejamento, para que os objetivos estejam alinhados aos resultados pretendidos.

Oliveira (2012) discorre sobre eficiência, eficácia e efetividade de forma bem simplificada, tal como você poderá observar. Assim, para Oliveira (2012, p. 8), os termos se apresentam:

Eficiência é:

- Fazer as coisas de maneira adequada.
- Resolver problemas.
- Salvar recursos aplicados.
- Cumprir seu dever.
- Reduzir custos.

Eficácia é:

- Fazer as coisas certas.
- Produzir alternativas criativas.
- Maximizar a utilização de recursos.
- Obter resultados.
- Aumentar o lucro.

Efetividade é:

- Manter-se no mercado.
- Apresentar resultados globais positivos ao longo do tempo (permanentemente).

QUADRO 3 – EFICIÊNCIA X EFICÁCIA X EFETIVIDADE



FONTE: Disponível em: <<https://www.teconconcursos.com.br/dicas-dos-professores/eficiencia-eficacia-e-efetividade-material-teorico>>. Acesso em: set. 2015.

O quadro resumido dos conceitos sobre eficiência, eficácia e efetividade apresenta, portanto: a eficiência por se tratar da busca do custo-benefício, utilizar melhor seus recursos sem desperdício; a eficácia pela capacidade da realização dos objetivos e com resultados positivos; e, por fim, a efetividade pela capacidade de coordenar constantemente os recursos e o tempo e apresentar resultados que irão transformar e causar impactos.

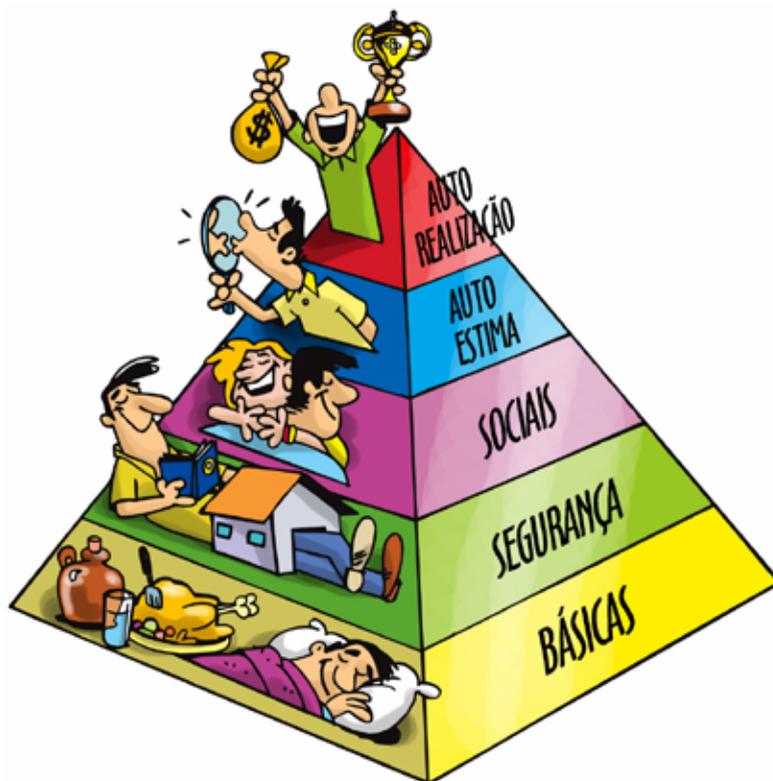
3.4 A IMPORTÂNCIA DO PLANEJAMENTO

A importância do planejamento é que serve como instrumento para que a administração pública use seus recursos de forma consciente, ou seja, não gaste mais do que arrecade e, tampouco, gaste de forma deliberada.

Os recursos devem ser alocados de forma que os segmentos necessários para a condição de qualidade de vida do cidadão sejam fornecidos.

A pirâmide de Maslow, também conhecida como hierarquia das necessidades, embora já bastante divulgada nos meios acadêmicos, é uma ótima referência para que possamos entender as necessidades básicas do cidadão, e dessa maneira fazer melhor as escolhas na hora de implementar uma política pública.

FIGURA 5 – PIRÂMIDE DE MASLOW

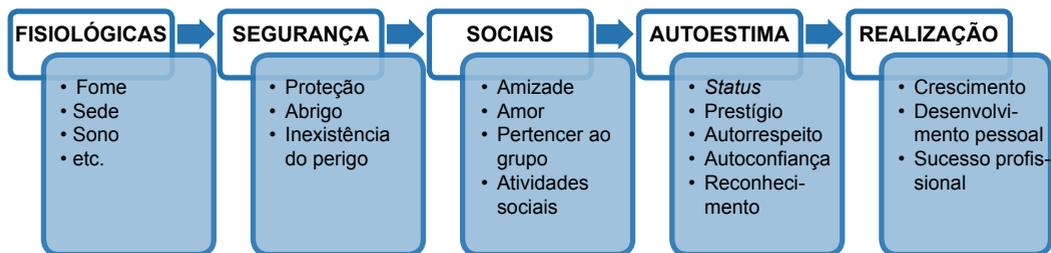


FONTE: Disponível em: <<https://psychoartigo.files.wordpress.com/2013/05/pirc3a2mide-de-maslow.jpg>>. Acesso em: set. 2015.

Essa pirâmide é uma ótima referência para que a gestão pública possa verificar se cada estágio está sendo provido de suas necessidades e, portanto, priorizar seus planos e ações. A pirâmide, portanto, se refere a cinco necessidades básicas de vida para os cidadãos, quer sejam:

1. **Básicas** – se referem às necessidades fisiológicas ou necessidades do corpo, que dizem respeito às necessidades de comer, dormir, homeostase, sexo. São as necessidades básicas do corpo.
2. **Segurança** – se refere às necessidades da segurança psicológica e física.
3. **Sociais** – se refere às necessidades de relacionamento, do afeto, do pertencimento. Esse nível é o nível do amor, fazer parte de um grupo, se sentir acolhido, fazer parte da sociedade com dignidade.
4. **Estima** – se refere às necessidades de reconhecimento, do respeito, da autoestima.
5. **Autorrealização** – é o nível mais elevado, que dificilmente é alcançado porque é preciso que os outros níveis sejam supridos.

FIGURA 6 – NECESSIDADES BÁSICAS



FONTE: Chiavenato (2009, p. 54)



Abraham Maslow (1908-1970) – psicólogo americano conhecido pela proposta da Hierarquia das Necessidades Humanas.

Teoria de Maslow – “teoria que afirma a existência de cinco necessidades: fisiológicas, de segurança, de associação, de estima e autorrealização, e como a satisfação de cada uma segue-se à dominação da seguinte” (ROBBINS, 2000, p. 343).

O autor Chiavenato (2009, p. 53 a 55) aborda a hierarquia das necessidades humanas segundo Maslow de forma mais aprofundada, verifique a sua explicação:

1. **Necessidades fisiológicas** – constituem o nível mais baixo das necessidades humanas. São necessidades inatas, como as necessidades de alimentação (fome e sede), sono e repouso (cansaço), abrigo (contra o frio ou calor) ou desejo sexual (reprodução da espécie). São denominadas necessidades biológicas ou básicas e exigem satisfação cíclica e reiterada a fim de garantir a sobrevivência do indivíduo. Orientam a vida humana desde o momento do nascimento. Aliás, o início de vida humana é uma contínua e constante busca da satisfação dessas necessidades elementares, mas inadiáveis. Elas monopolizam o comportamento do recém-nascido e predominam no adulto sobre as demais necessidades, enquanto não for alcançada a sua satisfação. São relacionadas com a subsistência e existência do indivíduo. Embora comuns a todas as pessoas, elas requerem diferentes gradações individuais para a sua satisfação. Sua principal característica é a *premência*: quando alguma dessas necessidades não está satisfeita, ela domina a direção do comportamento da pessoa.

2. **Necessidades de segurança** – constituem o segundo nível das necessidades humanas. Levam a pessoa a proteger-se de qualquer perigo real ou imaginário, físico ou abstrato. A busca da proteção contra a ameaça ou privação, fuga ou perigo, busca de um modelo ordenado e previsível são manifestações típicas dessas necessidades. Surgem no comportamento humano quando as necessidades fisiológicas estão relativamente satisfeitas. Como aquelas, também estão intimamente relacionadas à sobrevivência da pessoa. Têm grande importância, uma vez que na vida organizacional as pessoas têm relação de dependência da organização, em que as ações gerenciais arbitrárias ou as decisões

inconsistentes e incoerentes podem provocar incerteza ou insegurança nas pessoas quanto à sua permanência no trabalho.

3. Necessidades sociais – são as necessidades com a vida associativa do indivíduo junto a outras pessoas. São as necessidades de associação, participação, aceitação por parte dos colegas, troca de amizade, afeto e amor. Surgem no comportamento quando as necessidades mais baixas (fisiológicas ou de segurança) se encontram relativamente satisfeitas. Quando as necessidades sociais não estão suficientemente satisfeitas a pessoa se torna resistente, antagônica e hostil com relação às pessoas que a cercam. A frustração dessas necessidades conduz à falta de adaptação social e à solidão. A necessidade de dar e receber afeto é importante ativadora do comportamento humano quando se utiliza a administração participativa.

4. Necessidades de estima – são as necessidades relacionadas com a maneira pela qual a pessoa se vê e se avalia, isto é, com a autoavaliação e autoestima. Envolvem a autoapreciação, autoconfiança, necessidade de aprovação social, reconhecimento social, *status*, prestígio, reputação e consideração. A satisfação dessas necessidades conduz a sentimentos de autoconfiança, valor, força, prestígio, poder, capacidade e utilidade. Sua frustração pode produzir sentimentos de inferioridade, fraqueza, dependência e desamparo, os quais, por sua vez, podem levar ao desânimo ou a atividades compensatórias.

5. Necessidades de autorrealização – são as necessidades humanas mais elevadas e que se encontram no topo da hierarquia. Levam a pessoa a tentar realizar seu próprio potencial e se desenvolver continuamente como criatura humana ao longo de toda a vida. Essa tendência é expressa por meio do impulso da pessoa em tornar-se mais do que é e de vir a ser tudo o que pode ser. As necessidades de autorrealização estão relacionadas com autonomia, independência, autocontrole, competência e plena realização daquilo que cada pessoa tem de potencial e de virtual, da utilização plena dos talentos individuais. Enquanto as quatro necessidades anteriores podem ser satisfeitas por recompensas externas (extrínsecas) à pessoa e que têm uma realidade concreta (como comida, dinheiro, amizades, elogio de outras pessoas), as necessidades de autorrealização somente podem ser satisfeitas por recompensas que são dadas intrinsecamente pelas pessoas a si próprias (como sentimento de realização) e não são observáveis nem controláveis por outros. Além disso, as demais necessidades, enquanto satisfeitas, não motivam o comportamento, mas a necessidade de autorrealização pode ser insaciável, no sentido de que quanto mais a pessoa obtém retornos que a satisfaçam, mais importante ela se torna e mais ainda a pessoa desejará satisfazê-la. Não importa quão satisfeita a pessoa esteja, pois ela quererá sempre mais.



A palavra *status* aparecerá algumas vezes nesse estudo, portanto, vamos defini-la:

Status – 1. Valor, às vezes subjetivo, atribuído a uma pessoa dentro de uma organização, em virtude da sua posição na hierarquia, do seu prestígio ou de privilégios que se presumem que possui. 2. Situação de uma pessoa ou coisa em determinado momento. (LACOMBE, 2004, p. 291).

O conhecimento das necessidades humanas, de acordo com a teoria de Maslow, é de grande importância tanto para as políticas públicas como também para o mundo organizacional. São as situações-problema dessas necessidades que irão determinar quais são os objetivos do planejamento governamental.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 5, traz: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

O direito à vida engloba vários aspectos, tais como: educação, saúde, liberdade, dignidade, alimentação, moradia, segurança, entre outros. Esse direito posto pela Carta Magna requer que o Estado seja um provedor de condições básicas de vida. Para tanto, as políticas públicas devem dirigir que as condições mínimas de vida sejam preservadas.

3.5 PRINCÍPIOS GERAIS E ESPECÍFICOS DO PLANEJAMENTO

Oliveira (2012, p. 6-7) apresenta princípios gerais para o planejamento voltados à empresa para que os objetivos sejam delineados e o fim seja alcançado com maior eficiência, eficácia e efetividade. Esses princípios estão divididos entre gerais e específicos.

FIGURA 7 – PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO

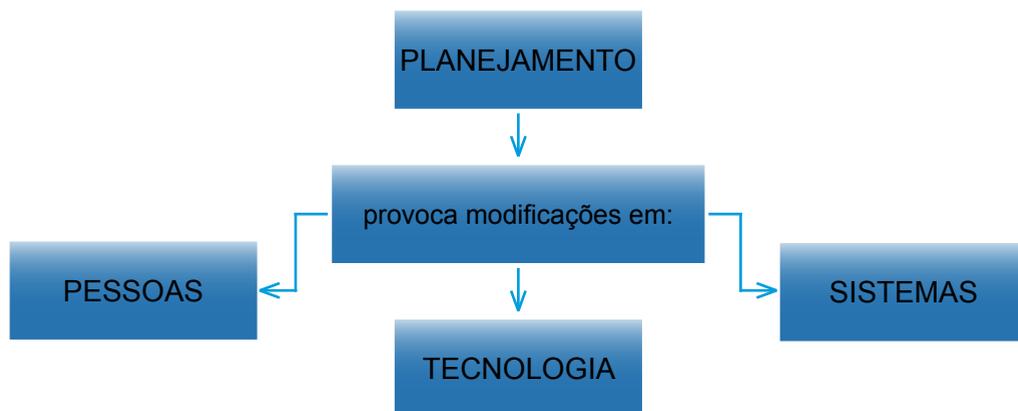


FONTE: Disponível em: <http://40.media.tumblr.com/tumblr_m4cqggCIJe1rq5pnfo1_1280.jpg>. Acesso em: set. 2015.

Princípios gerais do planejamento

- a) O princípio da contribuição aos objetivos – corresponde que o planejamento deve sempre visar o objetivo máximo da organização.
- b) O princípio da precedência do planejamento – se refere à função administrativa que são as primícias máximas da administração (organização, direção e controle).
- c) O princípio da influência e abrangência – são as modificações que provocam nas atividades da organização, assim como se pode entender na próxima figura.
- d) O princípio da maior eficiência, eficácia e efetividade – o planejamento deve sempre maximizar resultados e minimizar deficiências.

FIGURA 8 – PRINCÍPIOS DO PLANEJAMENTO



FONTE: Adaptado de Oliveira (2012, p. 7)

Princípios específicos do planejamento

Ackoff apud Oliveira (2012, p. 10) apresenta quatro princípios específicos de planejamento com base na atitude e visão interativa, que são:

- **Planejamento participativo** – “O principal benefício do planejamento não é o resultado final, ou seja, o plano, mas o processo desenvolvido” (ACKOFF apud OLIVEIRA, 2012, p. 10). A elaboração do planejamento não deve ser efetivada pelo responsável, mas propiciar a participação das pessoas e/ou áreas pertinentes ao processo.
- **Planejamento coordenado** – “Todos os aspectos envolvidos devem ser projetados de forma que atuem interdependentemente, pois nenhuma parte ou aspecto da empresa pode ser planejado eficientemente, se for de maneira independente de qualquer outra parte ou aspecto da empresa” (ACKOFF apud OLIVEIRA, 2012, p. 10).
- **Planejamento integrado** – embora os objetivos do planejamento sejam determinados pelos mais altos cargos da organização, a execução e responsabilidade são de todos e toda organização deve estar integrada aos objetivos da organização.
- **Planejamento permanente** – é a condição da avaliação constante aos planos e de verificar o seu valor com o tempo.

Esses objetivos apresentados, tanto gerais quanto específicos, querem demonstrar que todo planejamento deve ser realizado de forma integrada com toda organização e colaboradores e que deve ser realizada permanentemente uma avaliação sobre o plano em si quando materializado, e, principalmente, no decorrer de sua execução. Entretanto, deve-se avaliar constantemente a sua finalidade primária e verificar o tempo e o valor.

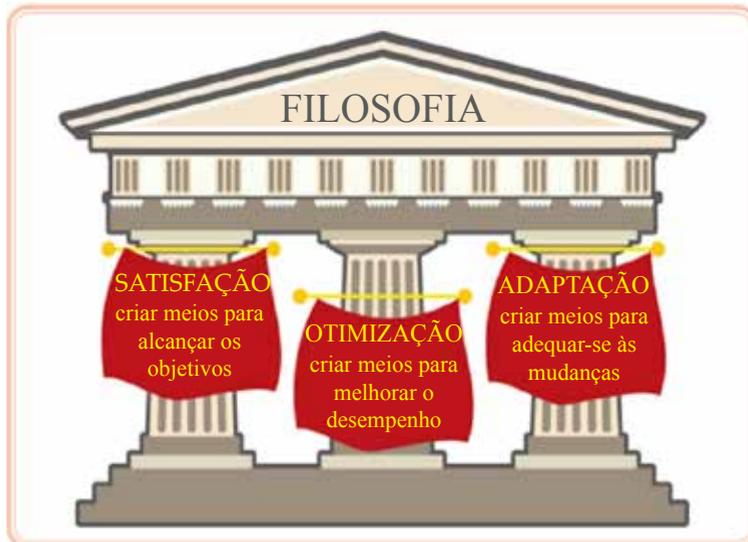
3.6 FILOSOFIAS DO PLANEJAMENTO

Os planejamentos, de forma geral, não são classificados conforme princípios ou filosofia. A teoria que se apresenta aqui, até então, serve para proporcionar ao acadêmico a percepção de que os conceitos, embora aqui classificados, acabam por permear o planejamento num processo de mixagem. Entender como é a predominância de uma ou outra filosofia é entender qual é a predominância mais eminente conforme o objetivo do planejamento.

Com base em Ackoff, Oliveira (2012) aborda a questão das diferentes diretrizes para o planejamento, conforme a(s) filosofia(s) adotada(s) pela organização. São três as filosofias de planejamento, assim resumidas:

1. **Filosofia da satisfação** – essa filosofia se refere a uma zona de conforto, fazer suficientemente bem, normalmente com o objetivo em curto prazo, poucas improvisações e inovações. Essa filosofia se atém às práticas já realizadas pela organização, a fim de evitar resistências dos participantes. É uma filosofia que se preocupa com o aspecto financeiro, com ênfase ao orçamento e suas projeções.
2. **Filosofia da otimização** – essa filosofia não se preocupa em fazer somente suficientemente bem, mas fazer tão bem quanto possível. A sua principal característica é a “utilização de técnicas matemáticas e estatísticas, de modelos de pesquisa operacional”. Seus objetivos são formulados quantitativamente, a fim de serem otimizados. Os dados quantitativos e a sua otimização são pano de fundo para o processo decisório do planejamento.
3. **Filosofia da adaptação** – essa filosofia é a da inovação, também chamada de homeostase, em que procura o equilíbrio interno e externo da organização, após decorrência de mudanças. Essa filosofia valoriza o processo de elaboração do plano, tentando eliminar a falta de eficácia da organização e se precavendo dos riscos e incertezas.

FIGURA 9 – FILOSOFIAS



FONTE: ROSSÉS (2015, p. 20)

Essas filosofias apresentadas demonstram que numa ou outra decisão pode predominar um tipo de filosofia, dependerá do levantamento da necessidade, da prioridade e da urgência do planejamento a ser desenvolvido.

3.7 PARTES DO PLANEJAMENTO

O planejamento é um processo complexo, por esse motivo pode ser visto em partes. Ackoff (1975) apud Oliveira (2012, p. 14-15) ressalta que o planejamento é um processo contínuo e que envolve um conjunto complexo de decisões inter-relacionadas e que pode ser visto em partes:

- **Planejamento dos fins** – especificação do estado futuro desejado, ou seja, a visão, a missão, os propósitos, os objetivos, os objetivos setoriais, os desafios e as metas.
- **Planejamento dos meios** – proposição de caminhos para a empresa chegar ao estado futuro, por exemplo, pela expansão da capacidade produtiva de uma unidade e/ou diversificação de produtos. Aqui se tem a escolha de macroestratégias, macropolíticas, estratégias, políticas, procedimentos e processos.
- **Planejamento organizacional** – esquematização dos requisitos organizacionais para poder realizar os meios propostos. Aqui pode-se ter, por exemplo, a estruturação da empresa em unidades estratégicas de negócios.
- **Planejamento de recursos** – dimensionamento de recursos humanos e materiais, determinação da origem e aplicação de recursos financeiros. Aqui se tem o estabelecimento de programas, projetos e planos de ação necessários ao alcance do futuro desejado.
- **Planejamento da implantação e do controle** – corresponde à atividade de planejar o gerenciamento da implantação do empreendimento.

FIGURA 10 – ENGAJAMENTO PARA O PLANEJAMENTO



FONTE: Disponível em: <<http://www.devmedia.com.br/o-grupo-de-processos-iniciacao-e-execucao/28104>>. Acesso em: set. 2015.

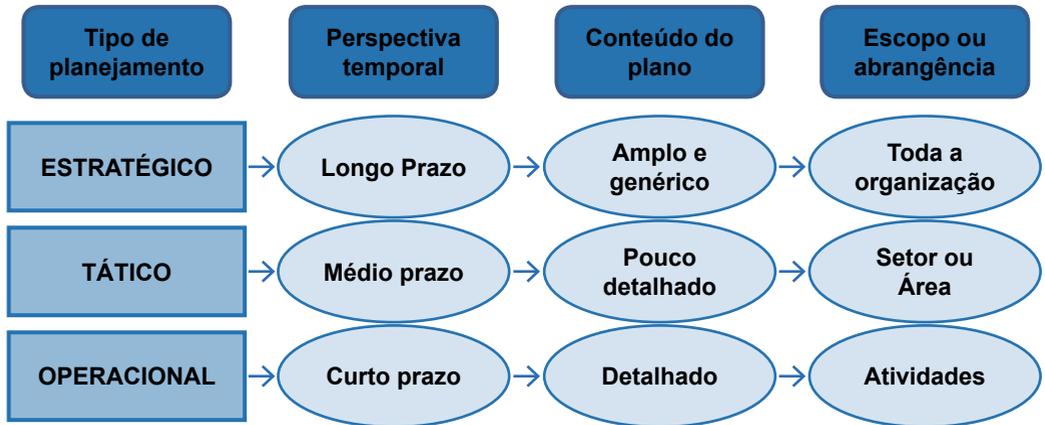
As partes do planejamento vistas em segmentos contribuem na elaboração para que os aspectos aqui apresentados possam ser levantados e para facilitar a sua elaboração entendendo as suas partes e as suas interdependências.

3.8 TIPOS DE PLANEJAMENTO

Pode-se considerar que o planejamento tem diferentes tipos no que se refere à sua finalidade, estratégia, campo de atuação, temporalidade, para que melhor atinja seus resultados.

São três os tipos de planejamento: estratégico, tático e operacional. Que podem ser entendidos como demonstra a figura a seguir:

FIGURA 11 – TIPOS DE PLANEJAMENTO



FONTE: Paludo e Procopiuck (2014, p. 23)

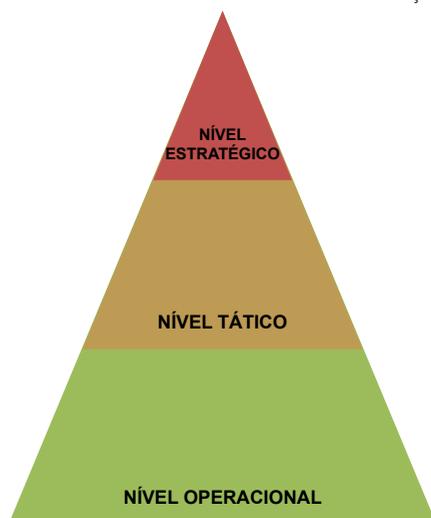
Esses três tipos de planejamento, demonstrados na figura anterior, nos permitem perceber que as diferenças fundamentais entre eles dizem respeito à temporalidade, ao conteúdo e à abrangência da sua aplicabilidade.

Nas tomadas de decisões e elaboração de objetivos no planejamento, pode-se considerar que existem tipos de planejamento que seguem uma escala hierárquica. Dessa forma, podemos classificar os três tipos de planejamento como: estratégico, tático e operacional, conforme apresenta Oliveira (2012):

- **Planejamento estratégico** – corresponde aos objetivos de longo prazo, com estratégias e ações que envolvem toda a organização.
- **Planejamento tático** – se relaciona com os objetivos em médio prazo, que de forma geral envolvem parte da organização.
- **Planejamento operacional** – é a formalização do planejamento, em que se materializam em planos, documentos escritos e metodologia para o desenvolvimento e implantação dos objetivos estabelecidos.

A hierarquia de planejamento nada mais é que a sua segmentação desde a sua elaboração até a sua execução final. Esses três tipos de planejamento em escala hierárquica apontam para uma prática mais eficiente e facilitam o controle da execução.

FIGURA 12 – NÍVEIS DA ADMINISTRAÇÃO E O PLANEJAMENTO



FONTE: Adaptado de Oliveira (2012, p. 15)

Para esclarecer ainda mais os tipos de planejamento, Oliveira (2012, p. 20) apresenta quadros com as principais diferenças entre os planejamentos.

QUADRO 4 – DIFERENÇAS ENTRE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANEJAMENTO TÁTICO

Discriminação	Planejamento estratégico	Planejamento tático
Prazo	Mais longo	Mais curto
Amplitude	Mais ampla	Mais restrita
Riscos	Maiores	Menores
Atividades	Fins e meios	Meios
Flexibilidade	Menor	Maior

FONTE: Oliveira (2012, p. 20)

QUADRO 5 – DIFERENÇAS ENTRE PLANEJAMENTO TÁTICO E PLANEJAMENTO OPERACIONAL

Discriminação	Planejamento tático	Planejamento operacional
Prazo	Mais longo	Mais curto
Amplitude	Mais ampla	Mais restrita
Riscos	Maiores	Menores
Atividades	Meios	Meios
Flexibilidade	Menor	Maior

FONTE: Oliveira (2012, p. 21)

Observando os quadros anteriores, sobre as diferenças entre os planos, percebe-se que o planejamento estratégico é mais amplo e mais longo, o planejamento tático é mais restrito e curto em relação ao planejamento estratégico, mas mais longo e mais amplo em relação ao planejamento operacional.



RESUMO DO TÓPICO 1

Neste tópico você pôde:

- Verificar o processo decisório para a resolução de problemas.
- Compreender o conceito do planejamento, suas etapas, tipos, princípios, filosofia e suas partes.
- Identificar os principais conceitos no que concerne ao universo do planejamento.
- Assimilar as principais diferenças do planejamento empresarial e planejamento governamental.

AUTOATIVIDADE



- 1 Após a leitura da Unidade 1 desse caderno, como você definiria planejamento?
- 2 Quais são os princípios gerais do planejamento? Explique-os.
- 3 Quais são as filosofias do planejamento? Explique-as.
- 4 Quais são os tipos de planejamento? Explique-os.

ESCOLAS ESTRATÉGICAS

1 INTRODUÇÃO

As escolas de estratégia são marco referencial teórico baseado no livro “Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico”, publicado em 2000 pela Editora Bookman e escrito por Henry Mintzberg, Bruce Ahlstrand e Joseph Lampel.

Esse livro nos apresenta dez escolas de estratégia que auxiliam na tomada de decisões conforme as escolhas e o tipo de organização. As dez escolas estão divididas em duas categorias: de caráter prescritivo e normativo (*design*, planejamento e posicionamento); e de caráter descritivo e explicativo (empreendedorismo, cognitiva, aprendizado, poder, cultural, ambiental e configuração).

Baseado no texto de Rossés (2015, p. 32-38) pode-se entender as dez escolas da seguinte maneira:

1. **Escola do *design*** - tem como propósito a construção da estratégia a partir da adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas. Ou seja, a estratégia mais eficiente será aquela vista como a união entre qualificações e oportunidade que posiciona uma organização em seu ambiente.
2. **Escola do planejamento** - as estratégias resultam de uma dinâmica de controle e consciência de planejamento formal, a partir de diferentes etapas, onde cada uma é construída a partir de *checklists* e suporte de técnicas, cuja responsabilidade por todo o processo está centralizada no executivo principal.
3. **Escola do posicionamento** - embora aceitasse a maior parte das premissas subjacentes às escolas do *design* e planejamento, bem como seu modelo fundamental, acrescentou algumas concepções importantes.
4. **Escola empreendedora** - focaliza não só o processo de formação da estratégia exclusivamente no líder único, mas também focaliza o mais inato dos estados e processos, onde se destacam intuição, julgamento, sabedoria, experiência e critério.
5. **Escola cognitiva** - vê o estrategista como sendo autodidata: eles desenvolvem suas estruturas de conhecimento e seus processos de pensamento, principalmente através de experiência direta.
6. **Escola do aprendizado** - trabalha a ideia de que os estrategistas procedem de forma a aprender constantemente ao longo do tempo.
7. **Escola do poder** - se caracteriza pela formação da estratégia como um processo aberto de influência, enfatizando o uso do poder e da política para negociar estratégias favoráveis de determinados interesses.

8. **Escola cultural** - trabalha a ideia fixa de que a estratégia se forma a partir de um processo muito focalizado na força social da cultura, muito suportada pela escola do poder.

9. **Escola ambiental** - enquanto as demais escolas focalizam suas ações em diferentes aspectos, considerando o ambiente como mais um dentre muitos fatores de impacto, a escola ambiental vê esse ambiente como ponto inicial de desenvolvimento da estratégia.

10. **Escola da configuração** - uma organização pode ser percebida com uma espécie de configuração de suas características em um determinado período. A partir disso, ela adota uma determinada forma de estrutura a partir das inferências percebidas de um tipo específico de contexto, fazendo com que a mesma se ajuste a determinados comportamentos que dão origem a um determinado conjunto de estratégias.

Chiavenato e Sapiro (2009) colaboram com a ilustração de um quadro em que fica bem facilitado o entendimento das escolas estratégicas, percebam:

QUADRO 6 – ESCOLAS ESTRATÉGICAS

		PROCESSO (DE)	INTENÇÃO	RESULTADO	MENSAGEM
Prescritivas e normativas	<i>Design</i>	Concepção	Ajustar	Pensar	Observe antes de agir
	Planejamento	Formal	Formalizar	Programar	Não desperdice
	Posicionamento	Analítico	Analisar	Calcular	Apenas os fatos
Descritivas e explicativas	Empreendedorismo	Visionário	Vislumbrar	Centralizar	Leve-nos ao líder
	Cognitiva	Mental	Criar	Preocupar	Ver para crer
	Aprendizado	Emergente	Aprender	Jogar	Tente, tente, tente
	Poder	Negociação	Promover	Concentrar	Seja o nº 1
	Cultural	Social	Combinar	Perpetuar	Uma fruta nunca cai longe do pé
	Ambiental	Reativo	Reagir	Capitular	Tudo depende
	Configuração	Transformação	Integrar	Enrijecer	Tudo tem seu tempo

FONTE: Chiavenato e Sapiro (2009, p. 46)

As escolas estratégicas são um referencial para o planejamento governamental, uma vez que diante de uma situação-problema, o governo poderá adotar uma ou outra escola, bem como os princípios e filosofia norteadora daquela situação.

FIGURA 13 – ESTRATÉGIA



FONTE: Disponível em: <<http://assets.amuniversal.com/8a35fc106cbb01301d46001dd8b71c47>>. Acesso em: set. 2015.

É importante observar que, embora exista método para elaborar o planejamento, a área, o problema, os mecanismos de participação, os recursos, orçamento, o comprometimento, o tipo de organização, dentre outras variáveis, determinam as escolhas e os procedimentos.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

O dicionário de administração de Lacombe (2004, p. 241) aborda o planejamento estratégico através dos tópicos, verifiquemos:

- Planejamento sistêmico das metas de longo prazo e dos meios disponíveis para alcançá-las.
- Diz respeito aos elementos estruturais mais importantes da empresa e à sua área de atuação e considera não só os aspectos internos da empresa, como também, e principalmente, o ambiente externo no qual a empresa está inserida.
- O seu propósito geral é influenciar os ambientes interno e externo, a fim de assegurar o desenvolvimento ótimo de longo prazo da empresa, aproveitando as oportunidades oferecidas pelo ambiente externo.
- O planejamento estratégico visa à eficácia e procura responder às seguintes perguntas: Qual é o nosso negócio? Qual deveria ser o nosso negócio? Como deverá ser o nosso negócio daqui a X anos? Quais os objetivos para chegar àquela situação? Quais os recursos para atingir esses objetivos?

O planejamento estratégico, de forma bem simplificada, é um planejamento para longo prazo, que consta de conteúdos amplos e genéricos e a sua abrangência acopla toda organização.

O planejamento estratégico começa pelo diagnóstico da situação atual, para depois determinar o cenário ideal e, assim, criar as bases para os planejamentos operacionais.

Muitos foram os conceitos encontrados nas referências bibliográficas. Para Maximiano (2011, p. 131), “planejamento estratégico é o processo de estruturar e esclarecer os cursos de ação da empresa e os objetivos que deve alcançar”. Para Kotler (1994, p. 79), o planejamento estratégico “é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente”.

E ainda podem-se encontrar outros conceitos sobre planejamento estratégico, tais como:

Planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando a um otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada (OLIVEIRA, 2012, p. 17).

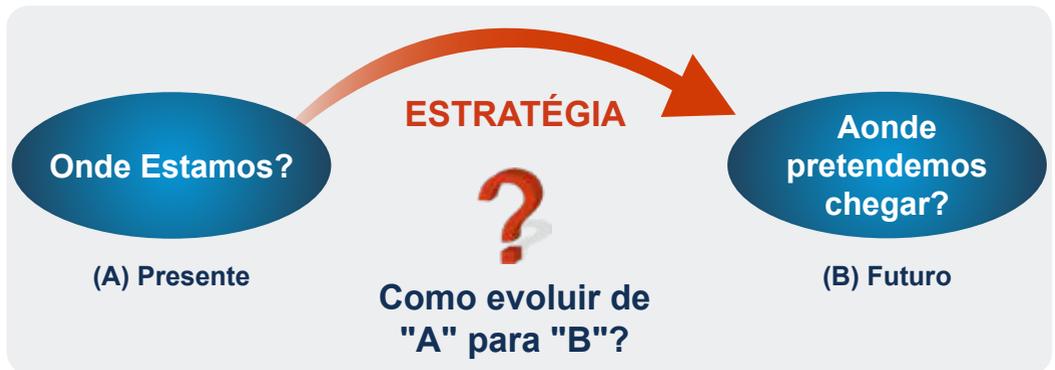
O planejamento estratégico consiste num grande processo de aprendizagem justamente a partir de sua implementação, como um contínuo processo de *feedback* em todas as suas etapas, guiado para alcançar resultados. Estes são subsidiados nas oportunidades e ameaças existentes, examinadas através dos pontos fortes e fracos da organização e são elas que estabelecem e corrigem cursos de ação a longo prazo (SAMPAIO, 2000, p. 29).

O planejamento estratégico é normalmente de responsabilidade dos níveis mais altos da organização, no que diz respeito à formulação de objetivos, ao plano de ação e avaliação contínua.

Embora o planejamento estratégico seja uma das principais ferramentas da administração privada, seu referencial teórico tem sido utilizado também pelas organizações não privadas. A administração pública pode e deve se beneficiar dessa ferramenta administrativa, em virtude de estar inserida no ambiente econômico e social que estabelece as suas limitações. Assim como é destacado por Paludo e Procopiuck (2014, p. 24):

Na administração pública os administradores também têm o ambiente econômico, social e político que impõe restrições, algumas vezes irreduzíveis e outras com possibilidades de flexibilização, com base em ideias e abordagens inovadoras de como a organização a elas pode reagir.

FIGURA 14 – ESTRATÉGIA



FONTE: Disponível em: <<http://www.oficinadeeventosnet.com.br/blog/wp-content/uploads/2015/02/planejamento-estrategico.png>>. Acesso em: set. 2015.

O planejamento estratégico é oriundo da escola prescritiva, ou seja, é um processo formal e conceitual de planejamento. A sua origem se deu na década de 60, nos Estados Unidos, em que esse modelo de planejamento era desenvolvido para a administração de empresas privadas.

Esse modelo de planejamento visa estabelecer objetivos e agregar forças e maior interação com o ambiente e entre os setores ou departamentos internos.

O ambiente externo é o que determina as ações das organizações, porque vários são os fatores que interferem nas organizações, podendo considerar política, economia, tecnologia, sociedade, entre outros. A seguir, a figura apresenta alguns dos fatores externos que provocam nas organizações tomadas de decisões. Essa figura, embora voltada para a empresa privada, pode ser adaptar à empresa pública, assim:

FIGURA 15 – FATORES EXTERNOS QUE PROVOCAM TOMADAS DE DECISÕES



FONTE: Paludo e Procopiuck (2014, p. 26)

Dessa maneira, podemos verificar que o ambiente externo introduz na organização afeição de diferentes formas, que faz com que a organização fique em alerta para a sua adequação aos seus principais objetivos. Levando em consideração que, conforme forem as interferências, mais inovação e mais ações a organização deve executar e/ou se submeter.

2.1 CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Paludo e Procopiuck (2014) apresentam características fundamentais do planejamento estratégico, que são:

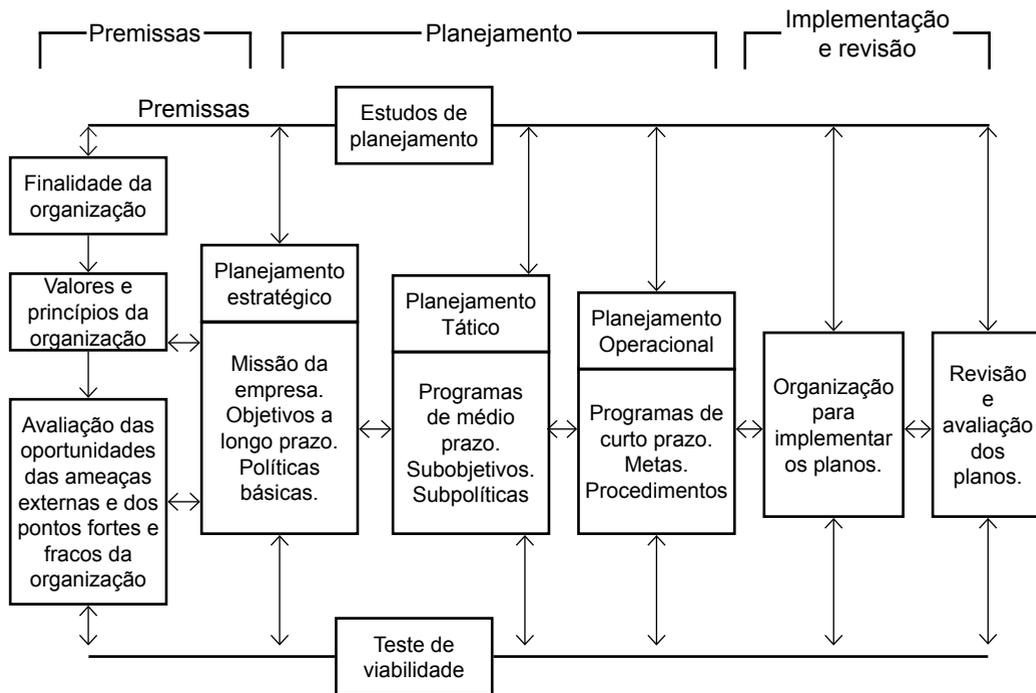
- Adaptação da organização a um ambiente mutável.
- É orientado para o futuro.
- É compreensivo e sistêmico.
- É um processo de construção de consenso.
- É uma forma de aprendizagem organizacional.
- Contribui para maior eficiência, eficácia e efetividade.

Vamos entender cada característica fundamental do planejamento estratégico:

1. O planejamento estratégico está relacionado com a **adaptação da organização a um ambiente mutável**. Está, portanto, sujeito à incerteza a respeito dos eventos ambientais. Por se defrontar com a incerteza, tem parte das decisões baseadas em julgamentos e não em dados concretos.
2. O planejamento estratégico é **orientado para o futuro** e seu horizonte de tempo é de longo prazo. É mais voltado para os problemas do futuro do que para aqueles de hoje. A consideração dos problemas atuais é dada apenas em função dos obstáculos e barreiras que eles possam provocar para um desejado lugar no futuro.
3. O planejamento estratégico é **compreensivo/sistêmico**. Ele envolve a organização como uma totalidade, abarcando todos os seus recursos, no sentido de obter sinergia das capacidades e potencialidades da organização, com vistas a obter um comportamento global, compreensivo e sistêmico.
4. O planejamento estratégico é um **processo de construção de consenso**. Em face da diversidade dos interesses e necessidades dos parceiros envolvidos, esse planejamento oferece um meio de atendê-los na direção futura que melhor convenha a todos.
5. O planejamento estratégico é uma **forma de aprendizagem organizacional**. Como está orientado para adaptação da organização ao contexto ambiental, o planejamento constitui uma tentativa constante de aprender a ajustar-se a um ambiente complexo, competitivo e mutável.
6. O planejamento estratégico **contribui para a maior eficiência, eficácia e efetividade** das ações da organização. As ações realizadas devem maximizar os resultados positivos com vistas ao pleno alcance dos objetivos estabelecidos. (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 28, grifos do original).

Steiner apud Chiavenato (2009) apresenta um organograma que sintetiza e se apresenta como mapa conceitual para que você possa perceber os conceitos até agora estudados e a dinâmica do planejamento estratégico, tático e operacional.

FIGURA 16 – DINÂMICA DO PLANEJAMENTO



FONTE: Chiavenato (2009, p. 40)

Embora o organograma seja apresentado de forma tão simples que pode fazer parecer que o processo de planejamento é igualmente simples, é claro que não! Cada nova etapa do planejamento, como já pode ser percebido até o momento, é composta de muita complexidade; que demanda tempo e muito trabalho de toda equipe da organização.



Sinergia – acréscimo obtido no resultado final pela utilização combinada de duas ou mais estratégias – ou elementos, empresas, experiências, esforços ou partes de um todo, em relação à soma dos resultados individuais obtidos pela utilização separada de cada uma das estratégias, ou elementos, experiências ou esforços. (LACOMBE, 2004, p. 286)

Para descontrair...

Planejamento estratégico

Um ancião vivia sozinho em sua casa. Ele queria cavar seu jardim, mas era um trabalho muito pesado. Seu único filho, que normalmente o ajudava, estava na prisão. O pai então escreveu a seguinte carta ao filho, reclamando seu problema:

“Querido filho, estou triste porque, ao que parece, não vou poder plantar meu jardim este ano. Detesto não poder fazê-lo porque sua mãe adorava a época do plantio depois do inverno. Mas estou velho demais para cavar a terra. Se você estivesse aqui, eu não teria esse problema, sei que você não pode me ajudar por estar na prisão. Com amor, Papai”.

Pouco depois o pai recebeu o seguinte telegrama:

“PELO AMOR DE DEUS, Papai, não escave o jardim! Foi lá que escondi os corpos”.

Às quatro da manhã do dia seguinte, uma dúzia de agentes do FBI e policiais apareceu e cavou o jardim, sem encontrar nenhum corpo. Confuso, o ancião escreveu outra carta para o filho contando o que acontecera. Esta foi a resposta do filho:

“Pode plantar seu jardim agora, papai. Isso foi o máximo que eu pude fazer daqui de onde estou para lhe ajudar”.

FONTE: Disponível em: <<http://variaspiadas.blogspot.com.br/2008/06/planejamento-estratgico.html>>. Acesso em: set. 2015.

2.2 O PROCESSO ESTRATÉGICO

O processo estratégico para o planejamento estratégico é, segundo Chiavenato (2009), a formulação de estratégias e sua implementação que através de planos táticos e operacionais colocaram em execução os objetivos e resultados esperados pelo planejamento estratégico.

Segundo Chiavenato (2009, p. 47-48), existem sete premissas a serem consideradas para o planejamento estratégico:

1. **Sistemático** – o planejamento estratégico tem muito a ver com o comportamento sistêmico e holístico, e pouco com o comportamento de cada uma das partes. Ele envolve a organização como um todo e se refere ao comportamento molar da organização.
2. **Foco no futuro** – o planejamento estratégico tem muito a ver com o

futuro da organização. Ele está orientado para o longo prazo. A visão organizacional é importante para definir os objetivos estratégicos pretendidos ao longo do tempo. O planejamento estratégico é a ponte para o futuro.

3. **Criação de valor** – o planejamento estratégico tem a ver com o comportamento orientado para objetivos estratégicos. Mas a estratégia não serve apenas a alguns dos públicos de interesse (*stakeholders*) da organização, mas deve criar valor a todos eles, sejam acionistas, clientes, fornecedores, executivos, funcionários etc.

4. **Participação** – o planejamento estratégico precisa ser formulado e entendido por todos os membros da organização. Como os caminhos para o futuro são incontáveis, o planejamento estratégico é um conjunto alinhado de decisões que molda o caminho escolhido para chegar lá.

5. **Continuidade** – o planejamento estratégico é a maneira pela qual a estratégia é articulada e preparada. Contudo, o planejamento estratégico não é algo que se faz uma vez a cada ano. Ele não é descontínuo. Quanto maior for a mudança ambiental, tanto mais o planejamento é feito e refeito continuamente.

6. **Implementação** – o planejamento estratégico precisa ser implementado. Esse é o desafio principal. Para ser bem-sucedido, o planejamento estratégico precisa ser colocado em ação por todas as pessoas da organização, em todos os dias e em todas as suas ações.

7. **Monitoramento** – o planejamento estratégico precisa ser avaliado quanto ao seu desempenho e resultados. Para tanto, a estratégia precisa ter indicadores e demonstrações financeiras que permitam a monitoração constante e ininterrupta de suas consequências para que se possa aplicar medidas corretivas que garantam seu sucesso.

Essas premissas auxiliam para que, uma vez respondidas e aplicadas, seja possível traçar o primeiro esboço do planejamento estratégico. A cada etapa desenha-se uma linha para que o plano estratégico esteja pronto e siga para a sua implementação.

O estudo do planejamento estratégico é extremamente rico, desde a sua história, as influências ao longo da história, a sua evolução, e a sua aplicabilidade nas organizações de vários tipos e áreas de atuação.



Se quiser se aprofundar e mergulhar num universo muito interessante, recomendo a leitura dos seguintes livros:



CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico da intenção aos resultados: fundamentos e aplicações**. 2. ed. Rio de Janeiro. Editora Elsevier – Campus, 2009.

O livro aborda o planejamento estratégico em sua origem histórica, abordagem biológica, militar, política e esportiva, e a sua evolução. O processo, análise interna e externa, construção de cenários, plano de negócios. A definição de objetivos, a gestão estratégica, liderança, a governança corporativa e a avaliação. É um livro didático muito interessante para o aprofundamento desse tema tão específico e tão extenso. Boa leitura!



OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento estratégico**. 32. ed. São Paulo. Atlas, 2014.

O livro aborda o planejamento estratégico, o conceito de planejamento e sistema. A metodologia de elaboração e implementação do planejamento estratégico. Projetos, planos de ação e controle e avaliação do planejamento estratégico. Embora o livro seja voltado para o meio empresarial, a sua fundamentação teórica é rica e promove subsídios para o setor público. Boa leitura!

3 PLANEJAMENTO TÁTICO

O planejamento tático, em algumas referências bibliográficas, nem é citado, considerando apenas o estratégico e o operacional. Então por que adotá-lo aqui?

Porque, dependendo da organização, ou da esfera de governo, podemos entender que o planejamento tático ficará ao encargo de secretarias estaduais ou municipais, departamentos etc.

O planejamento estratégico é elaborado pela alta cúpula de gestão, administração ou gerência, enquanto o planejamento tático são os planos táticos para atingir as metas do planejamento estratégico. Assim como explica Daft (2005, p. 156), planos táticos são “planos elaborados para ajudar a executar os principais planos estratégicos e, conseqüentemente, realizar uma parte específica da estratégia da empresa”.

O planejamento tático, numa escala de importância, vem abaixo do planejamento estratégico, e é configurado por metas em médio prazo. Assim como podemos observar os conceitos de alguns dos autores:

“O planejamento tático traduz os objetivos e planos estratégicos mais amplos em objetivos e planos específicos que são relevantes para uma parte definida da organização, geralmente uma área funcional, como *marketing* e recursos humanos”. (SNELL, 1998, p. 124).

O planejamento tático é desenvolvido em níveis organizacionais inferiores, tendo como principal finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis para a consecução dos objetivos previamente fixados, segundo uma estratégia predeterminada, bem como as políticas orientativas para o processo decisório da empresa (OLIVEIRA, 2012, p. 19).

O planejamento tático, portanto, deve estar vinculado ao planejamento estratégico, porém, com objetivos em médio prazo, para que a organização, no cumprimento do seu plano de médio prazo, possa cumprir o de longo prazo estabelecido no planejamento estratégico.

O planejamento tático pode ser definido não só por área, mas também por atividades específicas, e, assim, as metas e objetivos da organização poderão ser alcançados com sucesso e em sua totalidade.

4 PLANEJAMENTO OPERACIONAL

O planejamento operacional é o mais concreto dos tipos de planejamento, é quando se define o que fazer, como fazer e quem o fará. O planejamento operacional é projetado em curto prazo e, por esse motivo, a sua execução é mais fácil para a avaliação do processo, e também, porque teoricamente se tem menos barreiras.

Lacombe e Heilborn (2008, p. 164) definem planejamento operacional da seguinte maneira:

É uma função gerencial, de acordo com a concepção de Fayol, que especifica que recursos devem estar disponíveis para cada produto e fornece os cronogramas, e as principais decisões a seu respeito são inerentes à atividade de administrar de cada um dos chefes de unidades organizacionais.

De acordo com Maximiano (2011, p. 158), o planejamento operacional pode ser entendido como um processo de etapas e decisões. “Para realizar objetivos, é preciso definir quais atividades devem ser executadas e quais recursos são necessários para a execução das atividades”. Para Maximiano (2011, p. 158), esse processo de definir atividades e recursos para a execução de atividades é chamado planejamento operacional. As etapas ou decisões principais são:

1. **Análise de objetivos** = que resultados devem ser alcançados?
2. **Planejamento das atividades e do tempo** = o que deve ser feito e quando?
3. **Planejamento dos recursos** = quem fará o que, usando quais recursos?
4. **Avaliação dos riscos** = que condições podem ameaçar as atividades e a realização dos resultados?
5. **Previsão dos meios de controle** = como saber se estamos no caminho certo?

O planejamento operacional pode resultar num plano operacional ou num projeto em que se estabelecem atividades a se realizar. Assim como definem Paludo e Procopiuck (2014, p. 48): “O plano ou projeto operacional é instrumental, guia a execução, visto que detalha as ações e atividades a serem desenvolvidas, estabelece prazos, especifica recursos humanos e materiais, além de estimar receitas e custos”.



Henri Fayol (1841-1925) foi pioneiro na definição da administração como processo de planejar, organizar, dirigir e controlar. Fayol considerava a empresa uma entidade abstrata, conduzida por um sistema racional de regras e de autoridade, que justifica sua existência à medida que atende ao objetivo primário de fornecer valor, na forma de bens e serviços, a seus consumidores (MAXIMIANO, 2011, p. 35).

No dicionário de administração, Lacombe (2004, p. 241) define planejamento operacional de forma mais técnica, da seguinte maneira:

Planejamento anual, bienal ou com um horizonte de 12 meses adiante, com detalhamento semanal, mensal ou trimestral. Especifica, com a precisão praticável, quais recursos devem estar disponíveis para cada produto e serviço específico e fornece cronogramas para seu uso. O planejamento operacional visa principalmente à eficiência e a fazer o melhor possível aquilo que está previsto para cada uma das áreas da empresa.

O planejamento operacional pode, portanto, estabelecer melhorias internas de procedimentos, melhorias de serviços ou produtos, e também, melhorias externas, quando esses procedimentos atingem seu ambiente externo.

Dessa forma, Chiavenato (2008, p. 351) classifica os planos operacionais em quatro tipos:

- **Programações** – relacionados com o tempo.
- **Procedimentos** – relacionados com o método.
- **Orçamentos** – relacionados com o dinheiro.
- **Regulamentos** – relacionados com o comportamento das pessoas.

Programações – são planos necessários no nível operacional que apresentam duas variáveis: tempo e atividades que devem ser executadas. A forma mais comum utilizada é o cronograma, que apresenta, de forma correlacionada e sequencial, as tarefas a serem realizadas e o tempo definido para a sua realização.

Procedimentos – prescrevem o passo a passo que deve ser seguido para a realização das atividades especificadas no plano operacional. São guias para a execução das atividades e tarefas. São métodos normalmente escritos que indicam “como” realizar cada atividade ou tarefa.

Orçamentos – são os planos operacionais relacionados com o dinheiro e referem-se a um período determinado de tempo. Diferente do planejamento tático financeiro, elaborado para o período de um ano, os orçamentos são de curta duração e mais específicos, sendo geralmente expressos pelo “fluxo de caixa” – uma forma de garantir que haverá recursos no caixa para o pagamento imediato das despesas relacionadas à realização das atividades.

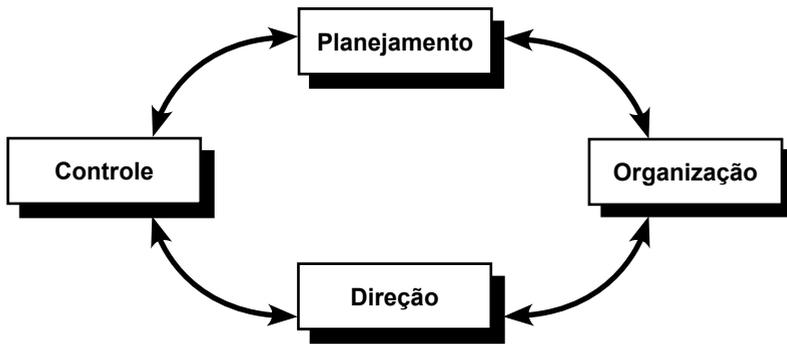
Regras e regulamentos – são os planos relacionados com o comportamento definido para as pessoas, e mencionam especificamente o que se pode fazer ou o que é proibido fazer. Evidenciam uma “política”, mas de forma mais específica, definindo comportamentos a serem seguidos em determinadas situações (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 49-50).

O planejamento operacional é, portanto, o plano de ação, é a execução de partes de um plano maior. Nesse planejamento as metas de curto prazo devem ser alcançadas, a sua avaliação é contínua, o que dá mais dinâmico ao processo e também o êxito nos resultados é de mais fácil alcance.

5 PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

Maximiano (2000) apresenta que, após as etapas para a elaboração do planejamento, existe o processo administrativo que fará com que o planejamento dê a largada ao movimento de novos processos. Assim, nesse ciclo interdependente de funções, o planejamento passa por novos processos que ajudarão na reelaboração de metas e obtenção final de resultados.

FIGURA 17 – CICLO DE FUNÇÕES



FONTE: Maximiano (2000, p. 27)

O planejamento é então um processo que necessita de outros processos que garantam o resultado final e esperado. De acordo com Maximiano (2000), esses processos são assim descritos:

QUADRO 7 – PROCESSO ADMINISTRATIVO

PROCESSO OU FUNÇÃO	DESCRIÇÃO
Planejamento	Planejamento é o processo de definir objetivos, atividades e recursos.
Organização	Organização é o processo de definir o trabalho a ser realizado e as responsabilidades pela realização; é também o processo de distribuir os recursos disponíveis segundo algum critério.
Direção	Execução é o processo de realizar atividades e utilizar recursos para atingir os objetivos. O processo de execução envolve outros processos, especialmente o processo de direção, para acionar os recursos que realizam as atividades e os objetivos.
Controle	Controle é o processo de assegurar a realização dos objetivos e de identificar a necessidade de modificá-lo.

FONTE: Maximiano (2000, p. 27)

O planejamento é um trabalho árduo que precisa evidências, objetivos, recursos humanos, materiais, tempo, disponibilidade de recursos, previsões de barreiras, entre outros. Uma vez elaborado o planejamento, novas etapas de atividades são necessárias para que haja controle e direção das atividades e o objetivo final seja alcançado.

6 SISTEMA DE CONTROLE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO

A cada etapa do planejamento, seja estratégico, tático ou operacional, deve haver um controle que auxilie no cumprimento dos planos. Esse controle deve ser realizado por profissionais da própria organização, por empresas de auditoria, por conselhos, por formação híbrida (profissionais da própria organização e profissionais externos) etc.

A responsabilidade desse controle vai depender do modelo de organização, orçamentos, área de atuação, legislação, entre outras limitações ou expansões. Quanto ao sistema de controle, Chiavenato e Sapiro (2009, p. 330) alertam para os seguintes aspectos para facilitar a compreensão e motivar novas ações:

1. **Orientação estratégica para resultados** – o controle deve apoiar planos estratégicos e focalizar as atividades essenciais que fazem a real diferença para a organização.
2. **Compreensão** – o controle deve apoiar o processo de tomada de decisões apresentando dados em termos compreensíveis. O controle deve evitar relatórios complicados e estatísticas enganosas.
3. **Orientação rápida para as exceções** – o controle deve indicar os desvios rapidamente, através de uma visão panorâmica sobre o local em que as variações estão ocorrendo e o que deve ser feito para corrigi-los adequadamente.
4. **Flexibilidade** – o controle deve proporcionar um julgamento individual e que possa ser modificado para adaptar-se a novas circunstâncias e situações.
5. **Autocontrole** – o controle deve proporcionar confiabilidade, boa comunicação e participação entre as pessoas envolvidas.
6. **Natureza positiva** – o controle deve enfatizar desenvolvimento, mudança e melhoria. Deve alavancar a iniciativa das pessoas e minimizar o papel da penalidade e das punições.
7. **Clareza e objetividade** – o controle deve ser imparcial e acurado para todos. Deve ser respeitado como um propósito fundamental: a melhoria do desempenho.

Cada organização, como dito anteriormente, deve estabelecer a sua forma de controle, entretanto, em virtude dos planejamentos vistos nesse estudo, pode-se estabelecer um sistema básico de controle no que concerne à aplicação de recursos financeiros, ao desenvolvimento de pessoas, análise de desempenho financeiro e avaliação da produtividade operacional.

FIGURA 18 – PIRÂMIDE DOS TIPOS BÁSICOS DE CONTROLE



FONTE: Chiavenato e Sapiro (2009, p. 331)

O sistema básico de controle apresentado por Chiavenato e Sapiro (2009, p. 330-331) é assim descrito:

1. **Controle estratégico** – denominados controles organizacionais e constituem o sistema de decisões de cúpula que controla o desempenho e os resultados da organização como um todo, tendo por base as informações externas – que chegam do ambiente externo – e as informações internas – que sobem internamente através dos vários níveis organizacionais. Existem vários tipos de controles estratégicos, como os balanços contábeis, relatórios financeiros, como o demonstrativo de lucros e perdas, e quase sempre permitem a transposição de previsões de vendas e previsões de despesas a serem incorridas, para proporcionar o balanço projetado ou uma espécie de projeção de lucros e perdas como importante ferramenta para o processo decisório da organização.
2. **Controles táticos** – são feitos no nível intermediário e referem-se a cada uma das unidades organizacionais – sejam departamentos, divisões ou equipes. Geralmente, estão orientados para o médio prazo, isto é, para o exercício anual. Os tipos de controles táticos mais importantes são o controle orçamentário e a contabilidade de custos.
3. **Controles operacionais** – são realizados no nível operacional da organização e projetados no curto prazo. Boa parte das ações corretivas de controle no nível operacional é realizada sobre pessoas ou desempenho de pessoas.

Esse sistema básico de controle auxilia a organização a verificar se seus planejamentos nos três níveis organizacionais estão sendo eficazes. Bem como, através do controle, observa como os recursos estão sendo aplicados e também o quanto os processos estão sendo eficazes, eficientes e efetivos.

Reiterando sempre: embora a referência, em maior parte, seja da administração de empresas, na proporção devida pode ser adaptada à administração pública. Lembrando que a administração pública apresenta esferas e formatos diferentes, e áreas bem diversificadas, portanto, a cada modelo administrativo - uma adaptação.

6.1 ANÁLISE DO AMBIENTE DA ORGANIZAÇÃO

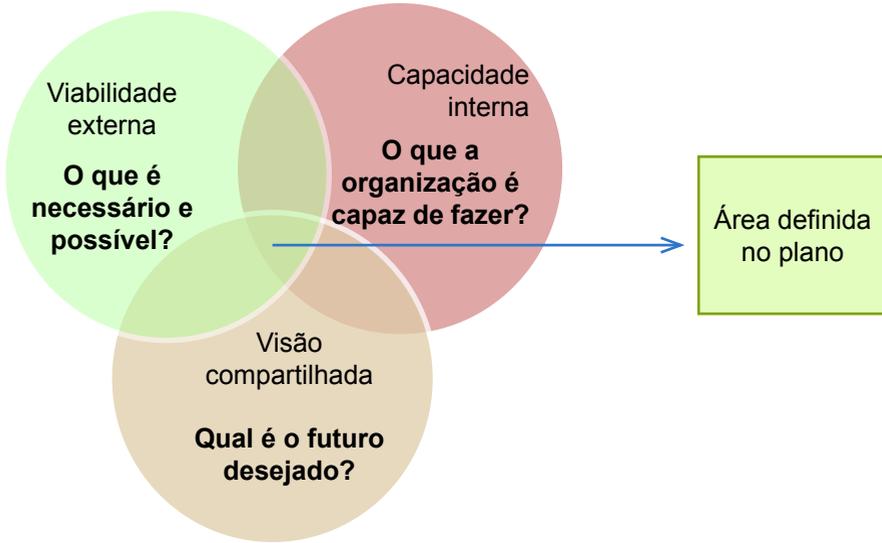
A análise de ambiente da organização faz parte da estratégia para que o planejamento possa se estruturar com suas principais forças e também possa se preparar para as principais ameaças. O que é ambiente?

De acordo com Oliveira (2012, p. 26), ambiente “é o conjunto de todos os fatores que, dentro de um limite específico, se possa conceber como tendo influência sobre a operação do sistema, o qual corresponde ao foco do estudo”. Para o autor, portanto, sistema “é conjunto de partes integrantes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuando uma função”.

Para elaborar o planejamento estratégico é importante um diagnóstico, uma análise da organização, para as empresas privadas, também chamadas de análise de mercado. Esse diagnóstico é o ponto de partida do planejamento, para tanto, essa análise deve ser completa, deve perceber tanto o ambiente externo como o ambiente interno.

Estabelecer o futuro desejado é importante, mas perceber os seus recursos e o seu potencial, bem como a sua disponibilidade financeira, é indispensável. Assim, o futuro desejado deve se adequar às possibilidades da organização e vice-versa, muitas vezes a organização também vai se adequar à missão e visão da organização.

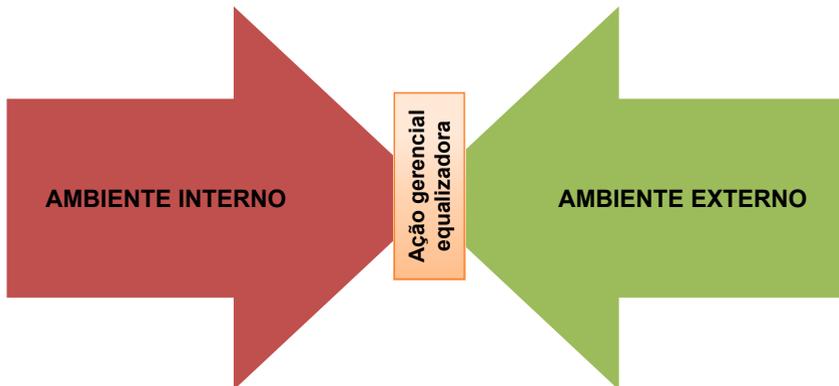
FIGURA 19 – OS PRINCIPAIS PARÂMETROS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



FONTE: Chiavenato (2010, p. 204)

Após o diagnóstico, tomada de decisões, definição de metas e objetivos, levantamento de recursos, enfim, cumpridas as etapas do planejamento, pode-se dizer que a gerência ou gestão deve equalizar as oportunidades e ameaças.

FIGURA 20 – AÇÃO GERENCIAL EQUALIZADORA



FONTE: Sobral e Peci (2008, p. 72)

Podemos considerar, então, que diagnosticar o ambiente interno e o ambiente externo traz elementos para a organização. Através da análise de suas principais forças, potenciais, ameaças, fragilidades, é que a organização poderá estabelecer objetivos e planos de ação.

6.2 ANÁLISE INTERNA E ANÁLISE EXTERNA DA ORGANIZAÇÃO

Para que a organização tenha sucesso é preciso conhecer o seu ambiente. Os ambientes interno e externo auxiliam num bom diagnóstico para que o planejamento estratégico seja elaborado e colocado em prática.

A formulação de estratégias começa normalmente pela análise SWOT, que vem do inglês e significa: *strengths* (pontos fortes), *weaknesses* (pontos fracos), *opportunities* (oportunidades) e *threats* (ameaças). A análise SWOT é uma importante ferramenta para levantamento do cenário atual da organização, usada principalmente na administração de empresas. No Brasil, já podemos encontrar a análise SWOT, sendo chamada de análise FOFA (forças – oportunidades – fraquezas – ameaças). Você poderá encontrar também nas referências bibliográficas a análise SWOT também chamada de análise PFOA (potencialidades – fragilidades – oportunidades – ameaças).

FIGURA 21 – FATORES INTERNOS X FATORES EXTERNOS

	Fatores internos (controláveis)	Fatores externos (incontroláveis)
Pontos fortes	FORÇAS	OPORTUNIDADES
Pontos fracos	FRAQUEZAS	AMEAÇAS

FONTE: Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/Sebrae/Portal%20Sebrae/Imagens%20SebraeNA/fofa-swot-matriz.jpg>>. Acesso em: set. 2015.

O Dicionário Enciclopédico de Administração apresenta uma tabela que traz exemplos para a análise SWOT voltada ao campo empresarial, mas importante como exemplo referência para ser utilizado no setor público.

Convido você, acadêmico(a), a utilizar a tabela que segue e aplicá-la numa organização pública como exercício e utilização da análise SWOT, com as devidas adequações. Você verá que, ao terminar a atividade, poderá verificar elementos para elaborar um bom planejamento estratégico. Observe:

TABELA 2 – ANÁLISE SWOT

<p>Pontos fortes potenciais</p> <p>Habilidades essenciais</p> <p>Finanças adequadas</p> <p>Percepção do cliente favorável</p> <p>Alta participação de mercado</p> <p>Alta produtividade</p> <p>Alta qualidade de produto/serviço</p> <p>Custos de produção baixos</p> <p>P&D superior</p> <p>Alto índice de inovação</p> <p>Alta administração boa</p> <p>Tecnologia própria</p> <p>Acesso à distribuição</p> <p>Proteção de políticas</p> <p>Estratégia bem estabelecida</p> <p>Outros</p>	<p>Pontos fracos potenciais</p> <p>Falta de direção estratégica</p> <p>Fábrica obsoleta</p> <p>Sistemas de TI fracos</p> <p>Sistemas de controle fracos</p> <p>Ausência de finanças</p> <p>Ausência de habilidades de administração</p> <p>Disputas internas de poder</p> <p>Habilidades de <i>marketing</i> fracas</p> <p>Ausência de acesso às matérias-primas</p> <p>Acesso ruim à distribuição</p> <p>Estrutura de custos alta</p> <p>Qualidade do produto ruim</p> <p>Baixa taxa de inovação</p> <p>Outros</p>
<p>Oportunidades potenciais</p> <p>Entrada em outros mercados/segmentos</p> <p>Diversificação para atividades relacionadas</p> <p>Integração vertical (para frente ou para trás)</p> <p>Alto crescimento de clientes potenciais</p> <p>Mercado de exportação</p> <p>Concorrentes fracos</p> <p>Contratos governamentais</p> <p>Desregulamentação</p> <p>Outras</p>	<p>Ameaças potenciais</p> <p>Novos concorrentes de baixo custo</p> <p>Substitutos tecnológicos</p> <p>Crescimento lento</p> <p>Novas exigências de regulamentação</p> <p>Taxas de comércio internacionais</p> <p>Poder de barganha dos clientes/fornecedores</p> <p>Mudança demográfica adversa</p> <p>Vulnerabilidade à recessão</p> <p>Mudança nas necessidades do consumidor</p> <p>Outras</p>

FONTE: ChannoAn (2003a, p. 101)



P&D – Pesquisa e desenvolvimento – “Conjunto de atividades que se destinam a inventar novos processos e produtos e aplicá-los no processo produtivo” (LACOMBE, 2003, p. 239).

Para Oliveira (2012, p. 68-69), o diagnóstico estratégico apresenta determinados componentes, que podem ser apresentados como:

- **Pontos fortes** – são as variáveis internas e controláveis que propiciam uma condição favorável para a empresa, em relação ao seu ambiente, onde estão as variáveis externas e não controláveis.
- **Pontos fracos** – são as variáveis internas e controláveis que provocam uma situação desfavorável para a empresa, em relação ao seu ambiente.

- **Oportunidades** – são as variáveis externas e não controláveis pela empresa, que podem criar condições favoráveis para a empresa, desde que a mesma tenha condições e/ou interesse em usufruí-las.
- **Ameaças** – são as variáveis externas e não controláveis pela empresa que podem criar condições desfavoráveis para a mesma.

Muitas são as variáveis que podem ameaçar as organizações ou mesmo as políticas públicas. Na elaboração do planejamento governamental é preciso considerar as variáveis, que, de acordo com Andrade e Amboni (2011, p. 30), sob o ponto de vista das organizações podem ser classificadas:

TABELA 3 – VARIÁVEIS

Variáveis Ambientais	Características
Tecnológicas	A tecnologia é um componente do ambiente, na medida em que as organizações precisam absorver e incorporar as inovações tecnológicas externas. É também parte interna das organizações quando integra pesquisa desenvolvida ou transferida e aplicada internamente para atingir objetivos organizacionais. Desse modo, a tecnologia é uma variável ambiental que influencia o comportamento das organizações, como esta também pode afetar o comportamento do desenvolvimento tecnológico.
Legais	Observa-se que as organizações dependem do contexto político-econômico-social. Contudo, qualquer que seja o seu fundamento, a legislação vigente, como a tributária, a trabalhista e a comercial, tem influência acentuada sobre o comportamento e a forma de agir das organizações. Todas as organizações são afetadas pelo sistema legal, seja de forma direta ou indireta, observando-se ainda o aspecto dinâmico do sistema legal, quando uma nova lei é aprovada ou uma interpretação é modificada ou, ainda, quando ocorrem mudanças fundamentais, principalmente na legislação fiscal.
Políticas	As variáveis políticas incluem o clima político e ideológico geral que o governo pode criar e a estabilidade ou instabilidade política e institucional do país como um todo, já que esses fatores vão repercutir, em algum grau, no comportamento das organizações. Podemos citar como exemplos as políticas de incentivos para a constituição de novos empreendimentos e a taxa de impostos relativos à circulação de mercadorias de um município para outro.
Econômicas	As mudanças das condições econômicas são restrições importantes a todas as organizações. Podem ser tanto benéficas como malélicas para as organizações a partir das consequências geradas. Essas mudanças podem beneficiar tanto o crescimento como a manutenção do estado atual da organização.
Demográficas	A variável ambiental denominada de demografia é representada pela densidade populacional, pela mobilidade interna da população, pelo índice de natalidade, pelo índice de mortalidade, pela taxa de crescimento demográfico, pela taxa de crescimento populacional, pela composição e pela distribuição da população segundo sexo, idade e estrutura familiar. Esses componentes podem ser úteis na implementação de estratégias empresariais, visando à maior participação da empresa junto ao meio.

Ecológicas	As políticas ecológicas definidas nos diferentes âmbitos do governo podem atuar como oportunidades e/ou ameaças para as organizações. A legislação sobre o meio ambiente em prol do desenvolvimento sustentável pode ser citada como exemplo.
Socioculturais	As variáveis socioculturais podem ser representadas por: a) estrutura socioeconômica da população; b) condições de vida de cada segmento populacional; c) estrutura de consumo de cada segmento; d) estilo de vida de cada segmento (tendências); e) sistemas de valores, entre outros.

Embora essas variáveis apresentadas sejam direcionadas às organizações, podemos considerar que no planejamento governamental existem variáveis que também estão relacionadas às apresentadas aqui.

Assim, o tripé da sociedade moderna faz com que os setores-componentes sejam interdependentes, ou seja, as necessidades que a sociedade apresenta dependem da forma como o Estado provê seus serviços, como as empresas provêm os seus serviços e/ou produtos.



RESUMO DO TÓPICO 2

Neste tópico você pôde:

- Identificar as principais escolas estratégicas.
- Compreender o conceito de planejamento estratégico, tático e operacional; e suas especificidades.
- Assimilar o processo administrativo para a prática do universo governamental e o sistema de controle.
- Verificar o processo de análise de ambiente: interno e externo.

AUTOATIVIDADE



- 1 Resuma os tipos de escolas estratégicas.
- 2 Qual é a importância do planejamento estratégico para uma organização?
- 3 Qual é a importância do planejamento tático para uma organização?
- 4 Qual é a importância do planejamento operacional para uma organização?
- 5 O que são processos administrativos? Explique-os.

INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO ORGANIZACIONAL

1 INTRODUÇÃO

De forma genérica e apoiados nos autores Paludo e Procopiuck (2014, p. 5), podemos conceituar que “a expressão gestão abrange conjuntos de regras e decisões destinadas a coordenar ações em certa direção, o que é comum a qualquer tipo de organização, independentemente do setor em que atue”.

Paludo e Procopiuck (2014) fazem distinção de três tipos de gestão para que a imersão ao planejamento governamental seja aprofundada a partir dessas diferenças de gestão.

Os três tipos de gestão apresentados por Paludo e Procopiuck (2014, p. 5-6) são: gestão pública, gestão social e gestão privada. Assim apresentadas considerando as suas finalidades:

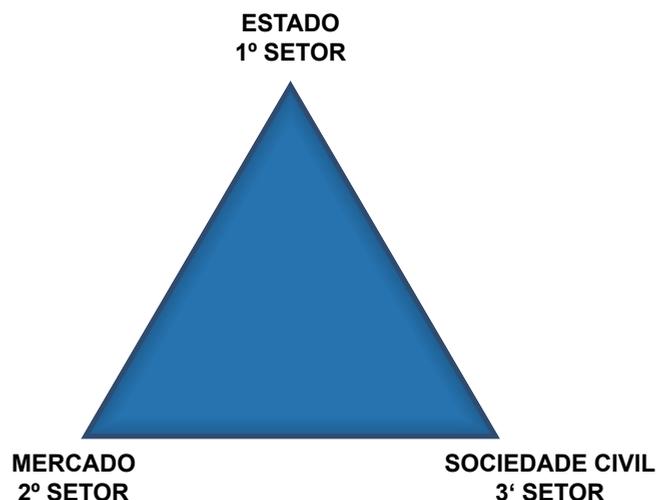
Gestão pública – persegue metas coletivas e se desenvolve sob condicionantes jurídicos e políticos que delimitam a atuação estatal nas variadas esferas e formas de ação dos governos.

Gestão social – não vinculada ao Estado, busca a consecução de fins visados por distintos grupos ou segmentos da sociedade civil, que se organizam para perseguir interesses coletivos específicos.

Gestão privada – são almejados fins particulares e, normalmente, visando à obtenção de lucro.

Dessa maneira, podemos entender que esses modelos de gestão se encontram no tripé da sociedade, a qual está dividida da seguinte forma:

FIGURA 22 – TRIPÉ DA SOCIEDADE



FONTE: A autora

Nesse tripé, Maximiano (2011, p. 6-7) aborda os tipos de organização e as define da seguinte maneira:

Governo – compreende as organizações do serviço público, que administram o Estado e prestam serviços aos cidadãos. O Estado é uma entidade jurídica que ordena a vida dos cidadãos de um país ou nação. São funções do Estado: arrecadação de impostos, produção de leis, defesa, justiça, educação, diplomacia e segurança pública, entre outras. O governo cuida dessas funções por meio de organizações de vários tipos: órgãos da administração pública direta (como os ministérios e secretarias), autarquias (como as universidades públicas), fundações e empresas estatais.

Mercado/empresas – uma empresa é uma organização de negócios, que tem o objetivo de vender produtos e serviços e obter lucro. Lucro é o dinheiro que resta para a empresa depois que foram pagas todas as despesas. As empresas, em geral, são organizações criadas por pessoas por meio do investimento de um montante de dinheiro chamado capital. O capital de algumas grandes empresas é dividido em ações, que pertencem a muitas pessoas, chamadas acionistas. As pessoas que detêm o capital de uma empresa são os seus proprietários – são empresários ou pessoas de negócios. O lucro produzido por uma empresa pertence aos seus proprietários. Algumas empresas são criadas por iniciativa do governo – são as empresas estatais. Há empresas, como o Banco do Brasil e a Petrobras, cujas ações pertencem ao governo e a pessoas. São as empresas de economia mista.

Terceiro setor – O chamado terceiro setor (sendo o governo o primeiro e as empresas o segundo) compreende as organizações de utilidade pública, que têm origem na sociedade e não no governo. Essas organizações, algumas delas chamadas organizações não governamentais, ou ONGs, não têm finalidade lucrativa.

Então, os diferentes interesses necessitam de diferentes modelos de gestão. A proposta nesse estudo é aprofundar o modelo de gestão do Estado, que é primeiro setor, o qual deve privilegiar os interesses coletivos de toda a sociedade.

2 OBJETIVOS DO PLANEJAMENTO

Os objetivos do planejamento são determinantes para direcionar racionalmente ao seu fim. Uma vez assegurado o que realmente se quer e aonde se quer chegar é que a situação final, ou seja, os resultados esperados, poderão melhor ser desenhados.

O objetivo, portanto, é o marco inicial, é o fator motivacional que fará com que o planejamento seja elaborado, ações sejam disciplinadas, a fim de assegurar que os resultados esperados sejam alcançados com sucesso.

Höegenn (2011, p. 53) apresenta três tipos de necessidades que definem a importância do planejamento:

1. Necessidade ou vontade de interferir no curso dos acontecimentos e criar o futuro.
2. Necessidade de enfrentar eventos futuros conhecidos ou previsíveis.
3. Necessidade de coordenar eventos e recursos entre si.

A primeira necessidade se refere a intervir nos acontecimentos atuais e criar um novo futuro; a segunda, a enfrentar a previsibilidade de acontecimentos; e a terceira e última necessidade refere-se a coordenar eventos e recursos.

O bom planejamento colabora para que as ações sejam mais eficientes e evitem o desperdício de recursos e tempo. Dessa maneira, Paludo e Procopiuck (2014, p. 17) apresentam uma lista dos principais benefícios de um bom planejamento:

- Limita ações arbitrárias.
- Restringe o casuísmo.
- Reduz ambiguidade.
- Ajuda a organização a se adaptar ao ambiente.
- Aumenta a capacidade de tratar com incertezas.
- Aumenta as chances de acerto na tomada de decisão.
- Permite selecionar a opção mais racionalmente adequada.
- Aponta um rumo para a organização.
- Orienta as funções de organizar, dirigir e controlar.
- Ordena ações e integra esforços.
- Define bases objetivas para diálogos e decisões.
- Proporciona maior eficiência nas ações.
- Permite economizar esforços e recursos.
- Permite prever o tempo adequado para a conclusão do trabalho.
- Permite definir responsabilidades.
- Define alvos a atingir.
- Demonstra como alcançar os objetivos.
- Proporciona maior eficácia nos resultados.
- Cria condições e facilita o controle.
- Facilita a atividade de coordenação em geral.
- Permite a constante leitura e releitura da organização.

O bom planejamento é, portanto, aquele que permite não só definir objetivos, mas que consiga cumprir as atividades planejadas no tempo certo, com recursos humanos e materiais otimizados, que esteja preparado para adversidades do ambiente interno e externo e, assim, cumprir o plano com eficiência, eficácia e efetividade.

3 ORGANIZAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

A organização do Estado brasileiro está na Constituição Federal de 1988, que trata da divisão política e territorial, à sua forma de governo, à estrutura dos poderes e aos direitos e garantias individuais e sociais dos governados.

De acordo com o primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Constitui um Estado Democrático de Direito, e possui três poderes independentes: Legislativo, Executivo e Judiciário.

FIGURA 23 – OS TRÊS PODERES



FONTE: Disponível em: <<http://2.bp.blogspot.com/-zFFi0ROLaLE/UUCtFRrMujl/AAAAAAAAAEE/olj-Clw1bbQ/s1600/poderes.jpeg.jpg>>. Acesso em: set. 2015.

Conforme o artigo 18 da Constituição Federal de 1988, a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos.

3.1 ESTADO

De acordo com Paludo (2013, p. 22), a palavra 'Estado' foi usada pela primeira vez no livro "O príncipe", de Maquiavel, em 1518, que se refere à convivência humana, à sociedade política, e detém o significado de poder, força, direito.

As primeiras noções de Estado, de acordo com Madeira (2010), surgiram na Grécia, com Aristóteles, em que a estrutura da polis (cidade) afirmava ser o homem um animal político. Mais tarde, Santo Tomás de Aquino acrescentou a frase de Aristóteles com a afirmativa de que o homem é um animal político e social.

Madeira (2010) contribui com a questão do Estado em que se tem que diferenciar a origem do poder do Estado e do que vem a ser Estado. Dessa maneira, o autor explica que a administração pública não pode ser confundida com o Estado, havendo diferença real entre as identidades: instituição estatal, administração e o próprio exercício do governo.

De acordo com Jellinek apud Moraes (2010, p. 3):

Estado é forma histórica de organização jurídica, limitada a um determinado território, com população definida e dotada de soberania, que, em termos gerais e no sentido moderno, configura-se como um poder supremo no plano interno e um poder independente no plano internacional.

Meirelles (2006, p. 60) aborda diferentes conceitos de Estado conforme o ângulo que é considerado, sob o ponto de vista sociológico, político e constitucional. Assim:

Sociológico – é corporação territorial dotada de um poder em que há um comando de origem.

Político – é a comunidade dos homens, fixada em um território, onde o Estado tem o poder de ação, mando e coerção.

Constitucional – pessoa jurídica territorial soberana.

O Código Civil, Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, define o Estado como pessoa jurídica de Direito Público Interno.



O livro "**O Príncipe**" foi escrito por Nicolau Maquiavel em 1513, mas só foi publicado em 1532.

A repercussão de **O Príncipe, de Maquiavel**, através dos séculos, ocorreu devido ao papel fundamental que a obra representa na construção do conceito de Estado. O Príncipe é um tratado político que serviu como base para modelar a estrutura governamental dos tempos modernos. Esse tratado possui 26 capítulos, além de uma dedicatória a Lourenço de Médici, e foi escrito a partir de reflexões sobre o passado político, reunindo conselhos e sugestões com o objetivo de conquistar a confiança de Médici.

Nessa época, a Itália estava dividida em pequenos Estados, repúblicas e reinos. Havia muita disputa de poder entre esses territórios. Maquiavel orienta os governantes a respeito dos perigos que existem em se dividir politicamente uma península e ficar exposto às grandes potências europeias.

FONTE: Disponível em: <<http://www.nicolaumaquiavel.com.br/o-principe-maquiavel>>. Acesso em: set. 2015.

3.1.1 Elementos do Estado

O Estado é constituído de três elementos originários e indissociáveis: Povo, Território e Governo soberano. Meirelles (2006, p. 60) observa e conceitua:

Povo – é o componente humano do Estado.

Território – é a sua base física.

Governo soberano – é “o elemento condutor do Estado, que detém e exerce o poder absoluto de autodeterminação e auto-organização emanado pelo Povo”.

Podemos aprofundar os conceitos de povo, território e governo da seguinte maneira:

Povo – é a coletividade humana que abrange todos os habitantes (nacionais e estrangeiros) de um país, sob a jurisdição do Estado. Em face do poder estatal, o povo apresenta-se sob dois aspectos: 1) como membro passivo, é objeto da atividade política do Estado; 2) como membro ativo, toma parte na atividade política do Estado (SOUSA; GARCIA; CARVALHO, 1998, p. 204).

Território – é uma porção do espaço geográfico que coincide com a extensão espacial da jurisdição de um governo. Ele é o recipiente físico e o suporte do corpo político organizado sob uma estrutura de governo (GOTMANN, 2012, p. 523).

Governo – ação de ordenar e dirigir a vida política e administrativa de uma coletividade. Comumente, também se denomina governo o complexo de órgãos que exercitam essas funções (SOUSA; GARCIA; CARVALHO, 1998, p. 248).

Não há Estado sem soberania, sem que tenha poder absoluto, assim como destaca Meirelles (2006, p. 60): “Sem esse poder absoluto, indivisível e incontrastável de organizar-se e de conduzir-se segundo a vontade livre de seu povo e de fazer cumprir as suas decisões inclusive pela força, se necessário”.

Para que o Estado exerça o seu poder, divide-se em três: Legislativo, Executivo e Judiciário, assim como descrito no artigo nº 2 da Constituição Federal de 1988. Cada um dos poderes tem a sua função que lhe é atribuída, segundo Meirelles (2006, p. 60):

Legislativo – é a elaboração de leis (função normativa).

Executivo – é a conversão da lei em ato individual e concreto (função administrativa).

Judiciário – é a aplicação coativa da lei aos litigantes (função judiciária).

Dessa maneira, pode-se observar que, embora o Estado tenha o poder de soberania, os poderes são interdependentes para que possam, entre si, regular-se e controlar-se. Assim, o Estado é o resultado da interação dos três poderes e a administração é de todos os órgãos desses poderes.

4 ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Constituição Federal de 1988, artigo nº 37, organiza a administração pública direta e indireta, em que qualquer poder da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios deverá obedecer aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A administração direta e indireta pode ser assim entendida:

Administração direta – é a estrutura administrativa que administra diretamente seu município, Estado, país.

Administração indireta – são as instituições com personalidade jurídica própria, mas que exercem atividades governamentais de forma descentralizada, tais como: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas.

Meirelles (2006, p. 64) divide a administração pública em três sentidos:

Formal – conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do governo.

Material – conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral.

Operacional – desempenho sereno e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

De forma geral, Meirelles (2006, p. 64-65) define a administração como sendo “todo aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”.

A administração pública como “processo estruturado do planejamento, organização, orientação, execução, avaliação e aprimoramento das atividades das instituições públicas” (OLIVEIRA, 2014, p. 4). Tem como foco principal e fundamental atender as necessidades dos cidadãos e visar sempre o bem comum, isto é, colocar os interesses coletivos acima dos interesses pessoais.

Ainda podemos diferenciar administração e governo, de acordo com Meirelles (2006, p. 65):

Governo – é atividade política e discricionária, o governo tem conduta independente.

Administração – é atividade neutra, normalmente vinculada a lei ou a norma técnica.

Dessa maneira, pode-se entender que o governo comanda seus atos com responsabilidade constitucional e política, enquanto que a administração executa seus atos com responsabilidade profissional.

4.1 DIFERENÇA ENTRE GOVERNO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A função de governo e administração pública por vezes se confunde, entretanto, é importante conceituar e destacar as suas principais diferenças para que você, acadêmico, não tenha dúvidas.

Madeira (2010) alerta para esse ponto e destaca a diferença de Estado e governo, sendo o Estado pessoa jurídica de Direito Público Interno que tem por finalidade atender aos interesses da coletividade, ou seja, o bem comum; e governo, pessoa jurídica territorial soberana.

O autor ainda destaca que o governo é a condução política, “significa conjunto de agentes, órgãos, entidades que integram a estrutura constitucional do Estado” (MADEIRA, 2010, p. 4). A administração pública não pratica atos de governo, é a atividade de gestão dos interesses e necessidades da coletividade.

QUADRO 8 – GOVERNO X ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

GOVERNO	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
É atividade política discricionária dos negócios públicos.	É atividade neutra, normalmente vinculada à lei ou à norma técnica.
Possui conduta independente.	Possui conduta hierarquizada.
Possui responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução.	Possui responsabilidade profissional para execução e por vezes é um instrumento usado para atingir uma meta política.

FONTE: Madeira (2010, p. 5)

Di Pietro (2015, p. 75) define as características, no sentido objetivo, da administração pública, sendo:

1. É uma atividade concreta no sentido de que põe em execução a vontade do Estado contida na lei.
2. A sua finalidade é a satisfação direta e imediata dos fins do Estado.
3. O seu regime jurídico é de direito público.

Di Pietro (2015, p. 75) traduz objetivamente que a administração pública: “Abrange as atividades exercidas pelas pessoas jurídicas, órgãos e agentes incumbidos de atender concretamente às necessidades coletivas; corresponde à função administrativa, atribuída preferencialmente aos órgãos do Poder Executivo”.

Assim, a administração pública abrange as modalidades de fomento, polícia administrativa e serviço público. E de acordo com Di Pietro (2015), alguns autores ainda consideram a intervenção como modalidade, que para a autora pode estar inserida na modalidade fomento. Entende-se como:

Fomento – atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública.

Polícia administrativa – atividade de execução das chamadas limitações administrativas, ou seja, as restrições por lei ao exercício de direitos individuais em benefício do interesse coletivo. São ordens, notificações, licenças, autorizações, fiscalização e sanção.

Serviço público – atividades executadas direta ou indiretamente pela administração pública em prol do interesse coletivo, sob o regime jurídico público.

Intervenção – compreende a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, bem como a atuação direta do Estado no domínio econômico, o que se dá normalmente por meio de empresas estatais (DI PIETRO, 2015, p. 73-74).

Dessa maneira, podemos observar que o governo exerce as atividades políticas, enquanto que a administração pública possui como função principal administrativa, executar os serviços de interesse e necessidade da coletividade e pelo bem comum.

4.2 EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para melhor entender a administração pública do Brasil, é importante que se entenda as diferentes fases pelas quais ela passou. A evolução humana a cargo das transformações mundiais provindas de ordem social, política, econômica, tecnológica, dos direitos humanos universais, entre outras inserções, estabeleceram mudanças na administração pública.

O livro de 1970 do americano Ferrel Heady já abordava a administração pública sob dois prismas: político e sistêmico, como observa:

A administração pública como aspecto da atividade governamental existe desde que os sistemas políticos funcionam e tentam alcançar objetivos programados estabelecidos pelos que tomam as decisões políticas. A administração pública como um campo de estudo sistemático é muito mais recente (HEADY, 1970, p. 13).

Essa visão da administração pública como estudo sistemático fez com que alguns paradigmas fossem quebrados, tal como podemos observar nas mudanças conceituais de pensar a gestão pública e as principais correntes que ela percorreu.

As mudanças transformaram a administração pública não só pelo ponto de vista político, que passa a estabelecer prioridades diferentes, como também passa a transformar o sistema, processos e comportamentos.

Seguindo a tendência mundial dos governos da Europa ocidental e outros países, o Brasil também passa a pensar no seu sistema de governo e administração pública, em virtude das mudanças apresentadas. Essas mudanças, ainda que descritas no livro de 1970 pelo americano Ferrel Heady, apresentam os movimentos que aconteceram e que determinaram as mudanças das décadas seguintes, assim verificadas e esclarecedoras:

1. Organização governamental é algo altamente diferenciado e funcionalmente específico, e a divisão de papéis políticos é antes pelo mérito do que pela atribuição gratuita de *status*, refletindo as características da sociedade. Dentre outras coisas, isso significa uma burocracia com um alto grau de especialização interna e que adota a competência ou o mérito como padrão de recrutamento burocrático.
2. Os processos de tomada de decisões políticas são altamente racionais e seculares. A posição do poder das elites tradicionais tem se desgastado bastante e a atração dos valores tradicionais tem se enfraquecido sensivelmente. Um sistema predominantemente secular e impessoal de leis reflete essa orientação.
3. O volume e o alcance das atividades políticas e administrativas são grandes e permeiam todas as esferas mais importantes da vida da sociedade, e a tendência é no sentido de uma expansão maior ainda.
4. Há uma alta correlação entre o poder político e a legitimação, que repousa num sentido generalizado e efetivo de identificação com a nação-Estado. Esse sistema torna menos provável uma discrepância prolongada entre o poder e a legitimação, sendo mais eficiente 'no sentido de que as relações de poder são, com maior frequência, traduzidas em legitimações e menos frequentemente relegadas a uma posição exterior à esfera política'.
5. O interesse popular pelo sistema político e o envolvimento do povo nesse sistema são generalizados, mas isso não significa, necessariamente, uma participação ativa dos cidadãos em geral na tomada de decisões políticas. O conceito de modernização não está ligado a qualquer regime ou ideologia particular; não implica, por exemplo, uma democracia ou um governo representativo. Não obstante, uma das características comuns às sociedades que estão se modernizando é o fato de, em geral, 'a modernização começar sob a autocracia ou oligarquia e prosseguir na direção de alguma forma de sociedade de massas – democrática ou autoritária'. Na sociedade de massas, o âmbito de participação popular efetiva no processo de tomada de decisões políticas pode ser amplo ou drasticamente reduzido pelo domínio de um grupo de elite relativamente pequeno (HEADY, 1970, p. 70-71).



Autocracia – governo em que o detentor da autoridade exerce um poder fundado exclusivamente na própria vontade (SOUSA; GARCIA; CARVALHO, 1998, p. 49).

Oligarquia – significa etimologicamente 'governo de poucos'; mas nos clássicos do pensamento político grego, que transmitiram o termo à filosofia política subsequente, a mesma palavra tem o significado mais específico e eticamente negativo de "Governo dos ricos". (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 2010, p. 835).

O texto anterior, embora de referência bem distante, ainda é bastante atual e esclarecedor para que se possa entender que as transformações ocorridas no sistema de governo se deram pela necessidade de dissolver os grupos de poder e elite, da valorização do governo como detentor de decisões para a coletividade, pela abertura da participação e interesse popular. Todos esses motivos obrigaram os sistemas de governo a se modificarem e se voltarem mais para a população, seja no sentido de abertura na tomada de decisões, bem como no sentido de apresentar melhores serviços.

As três principais correntes que se destacam na administração pública brasileira são: patrimonialista, burocrática e gerencial.

FIGURA 24 – EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Evolução da Administração Pública no Brasil

	1821-1930	1930-1965	1985-...
Sociedade	Mercantil Senhorial	Capitalista Industrial	Pós-industrial
Política	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
Estado (Administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial

FONTE: Disponível em: <www.esaf.fazenda.gov.br/capacitacao/diretoria-de-eventos.../oficina-01>. Acesso em: set. 2015.

Vamos entender cada um desses modelos de administração pública no Brasil: patrimonialista, burocrático e gerencial.

4.2.1 Patrimonialista

A administração pública brasileira possui ranços que nada mais são do que reflexo da própria história da humanidade. O patrimonialismo (assim como o coronelismo) foi modelo de gestão de uma época pouco participativa da sociedade. No entanto, esses modelos servem como referência para um novo modelo praticado atualmente.

Gerência paternalista e autoritária, nepotismo, clientelismo, ênfase no controle são algumas das características que fizeram do patrimonialismo um modelo em que o Estado era o único provedor de todas as necessidades da população.

Quem estivesse no comando da gestão possuía uma autoridade de poder absoluto que era pouco questionado. Os cargos públicos eram ocupados por nomeação direta e a prática da gestão era dar o suficiente, numa relação de pai para filho.

4.2.2 Burocrática

A estrutura organizacional burocrática nasceu com Max Weber, sociólogo, que instituiu a Teoria da Burocracia. Na verdade, a burocracia, até hoje, é considerada em termo pejorativo, porque implantou regulamentos rígidos, rotinas inflexíveis e a hierarquia, o que provocou mais morosidade e procedimentos excessivos. Para Weber apud Chiavenato (2006, p. 38), a burocracia tem as seguintes características:

1. Caráter legal das normas e procedimentos
2. Caráter formal das comunicações
3. Caráter racional e divisão do trabalho
4. Impessoalidade nas relações
5. Hierarquia de autoridade
6. Rotinas e procedimentos padronizados
7. Competência técnica e meritocracia
8. Especialização da administração
9. Profissionalização dos participantes
10. Completa previsibilidade do funcionamento

Para Mafra (2015), burocracia pode ser entendida como:

A administração pública burocrática distingue claramente o público e o privado. Nela há separação entre o político e o administrador público. Aqui se deu o surgimento de burocracias públicas compostas por administradores profissionais com recrutamento e treinamento específicos. O relacionamento entre estas pessoas e os políticos devia ser marcado pela neutralidade dos primeiros. Os Estados democráticos, durante o século XX, tinham como principal modelo de administração pública.

Ou também como é esclarecedora a explicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, de 1995, no governo Fernando Henrique Cardoso, em que se instituiu uma Câmara de Reforma, constituída por alguns dos seus ministros:

No plano administrativo, a administração pública burocrática surgiu no século passado conjuntamente com o Estado liberal, exatamente como uma forma de defender a coisa pública contra o patrimonialismo. Na medida, porém, em que o Estado assumia a responsabilidade pela defesa dos direitos sociais e crescia em dimensão, foi se percebendo que os custos dessa defesa podiam ser mais altos que os benefícios do controle. Por isso, neste século as práticas burocráticas vêm sendo substituídas por um novo tipo de administração: a administração gerencial. (BRASIL, 1995, p. 14).

Para Max Weber, a burocracia é uma técnica que ajudaria as organizações para a racionalidade e eficiência, abordadas em sete dimensões principais, assim como descrito por Hoegenn (2011, p. 23-24).

1. **Formalização** – todas as atividades da organização são definidas por escrito e a organização opera de acordo com um conjunto de leis ou regras que são aplicáveis a todos os casos individuais, sem exceção.
2. **Divisão do trabalho** – cada participante tem um cargo ou posição

definidos com esfera específica de competência, com deveres oficiais, atribuições estritamente específicas e delimitadas.

3. **Princípio da hierarquia** – a burocracia assenta em uma hierarquia bem definida de autoridade. Cada funcionário é submetido a ordens impessoais que guiam suas ações de modo a assegurar sua obediência. Cada função mais baixa está sob o controle e supervisão da mais alta, assegurando a unidade de controle: cada funcionário tem apenas um único chefe. Daí o formato de estrutura piramidal da burocracia.

4. **Pessoalidade** – o funcionário ideal tem desempenho impessoal no relacionamento com outros ocupantes de cargos. A burocracia utiliza os cargos e não as pessoas que os ocupam, pois as pessoas entram e saem da organização, mas os cargos permanecem, para garantir a sua continuidade e perpetuação.

5. **Competência técnica** – a seleção e a escolha dos participantes são baseadas na competência e qualificação profissional dos candidatos e não em preferência de ordem pessoal. Daí a utilização de testes e concursos para preenchimento de cargos e para promoções. A burocracia é eminentemente meritocrática.

6. **Ação entre propriedade e administração** – os recursos utilizados pela organização burocrática para a execução de tarefas não são de propriedade dos burocratas. A administração está separada da propriedade dos meios de produção, pois o dirigente ou o burocrata não é necessariamente o seu dono, mas um profissional especializado na sua administração.

7. **Profissionalização do funcionário** – os funcionários da burocracia são profissionais, pois são especialistas em face da divisão do trabalho; são assalariados de acordo com as suas funções ou posição hierárquica; seus cargos constituem a sua principal atividade dentro da organização; são nomeados pelo superior imediato; seus mandatos são por tempo indeterminado e seguem a carreira dentro da organização.

A organização vista pela teoria da burocracia pode ser mais bem entendida como apresenta a tabela que segue.

TABELA 4 – TEORIA DA BUROCRACIA

ASPECTOS	TEORIA DA BUROCRACIA
Ênfase	Na estrutura organizacional somente.
Abordagem da Organização	Organização formal.
Enfoque	Sistema mecânico (sistema fechado). Teoria da Máquina
Conceito de Organização	Sistema social como um conjunto de funções oficiais.
Caráter da Administração	Sociologia da Burocracia. Abordagem Simplista.
Comportamento Humano	Ser isolado que reage como ocupante de cargo ou de posição hierárquica.
Concepção do Homem	Homem organizacional.
Relação entre Objetivos	Prevalência dos objetivos organizacionais. Não há conflito perceptível entre objetivos organizacionais e individuais.
Preocupação	Eficiência máxima.

FONTE: Chiavenato (2003, p. 315)

A teoria burocrática, de acordo com a tabela apresentada, nos mostra que as organizações passam a ter um perfil de organização formal, mecanizada, como sistema fechado, em que as funções são bem definidas para efetuarem a eficiência máxima. Nesse modelo de organização burocrática, seus recursos humanos são recursos da organização, isolados, ocupantes de cargos e meros executores de funções em posições hierárquicas.

Até os dias atuais o termo burocracia é carregado de uma análise negativa, em que o seu uso e a sua prática configuram em morosidade e dificuldade nos trâmites dos processos administrativos. Heady (1970, p. 36) explica da seguinte maneira:

O emprego provavelmente mais comum do termo burocracia pode confundir-nos, mas não deve deter-nos. Na linguagem popular, utiliza-se o termo burocracia, na maioria das vezes, como 'um termo político amaldiçoado', sendo considerado pejorativo pelos oponentes da 'máquina governamental' ou do 'Estado do bem-estar social'.

Embora a burocracia seja vista de forma pejorativa, em virtude dos entraves e engessamento dado à organização, ainda assim é possível observar o quanto a sua influência trouxe às organizações, em especial, as públicas, um novo formato de organizar-se e de profissionalização.

Para a administração pública brasileira, a influência burocrática contribuiu muito, principalmente para a contraposição entre o patrimônio particular e o patrimônio público. Com essa influência teve a abertura de concursos públicos e a formação de carreira dos cargos públicos, e, também, a profissionalização do funcionário público.

De acordo com Mafra (2015), as principais características da administração pública burocrática brasileira são:

- O Estado burocrático comporta instituições basicamente hierarquizadas e controle focado nos processos.
- Combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista era o seu maior objetivo. Para tal, orientava-se pelas ideias de profissionalização, carreira, hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo.
- As críticas à administração pública burocrática são muitas, dentre elas a separação do Estado e sociedade, pelo fato de os funcionários se concentrarem no controle e na garantia do poder do Estado.

Muitos ranços que se estabeleceram na administração pública foram minimizados com o modelo burocrático, tal como o nepotismo e as relações de apadrinhamento.

4.2.3 Gerencial

Com a transformação do Estado Social para o Estado Regulador, a administração pública passa a se preocupar com as funções gerenciais e das tarefas do Estado. Na década de 80 apresentou-se um movimento internacional para que os governos aderissem a reformas de Estado, principalmente com base nos modelos inglês e estadunidense.

Com os avanços tecnológicos, com os ditames da economia mundial e a nova organização política, o Estado passa a repensar a sua forma de gerir serviços e usar seus recursos.

De acordo com Mafra (2015), a administração pública gerencial é:

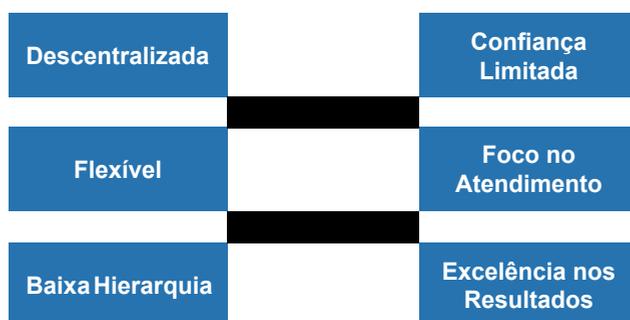
Aquela construída sobre bases que consideram o Estado uma grande empresa cujos serviços são destinados aos seus clientes, outrora cidadãos; na eficiência dos serviços, na avaliação de desempenho e no controle de resultados, suas principais características.

E ainda Mafra (2015) nos esclarece que a administração pública gerencial tem como objetivos principais: “adaptar-se à revisão das formas de atuação do Estado” e “atender às exigências das democracias de massa contemporâneas”.

As principais características da administração pública gerencial no Brasil são configuradas como: descentralizada política e administrativamente, mais flexível que a burocrática, baixa hierarquia, confiança limitada, foco no atendimento e excelência nos resultados.

FIGURA 25 – CARACTERÍSTICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

Características da Administração Pública Gerencial



FONTE: Disponível em: <<http://www.portal-administracao.com/2014/05/administracao-publica-gerencial.html>>. Acesso em: set. 2015.

O movimento de reforma do Estado baseado no modelo gerencial enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural e no movimento gerencialista, em que o controle de procedimentos e a busca por resultados transformam a administração pública para o cumprimento de metas, controle do dinheiro público, redução de custos, preocupação na qualidade dos serviços públicos, tudo isso com eficiência.

A dimensão de atuação da administração pública no modelo gerencial é econômica/financeira e institucional/administrativa. Dessa maneira, deu-se abertura ao processo de privatização e participação da sociedade civil, no sentido de envolver a sociedade para reduzir custos e melhorar o desempenho dos serviços públicos.

A abertura das instituições políticas à participação social foi um processo ainda amador no sentido do conceito de participação, muitas vezes ficando só no discurso. Primeiro, porque o processo decisório permanecia centralizador; e segundo, porque embora tenha aberto canais de participação popular, a participação efetiva nas decisões ainda era um processo em que a própria sociedade não sabia como aproveitar de forma efetiva.

O objetivo principal da reforma gerencial era remover os procedimentos burocráticos, incentivar a eficiência nos serviços e assegurar que programas fossem implementados com maior participação possível de seus servidores públicos e de seus beneficiados.



Luis Carlos Bresser-Pereira - Dentre os vários trabalhos de sua autoria, na obra de Bresser-Pereira (1998) você encontra as principais características da Reforma Gerencial. Seu documento oficial (Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, 1995), que pautou as iniciativas governamentais neste sentido, é uma transposição de suas ideias para uma linguagem não acadêmica (DAGNINO, 2012, p. 27).

5 ESTADO HERDADO E ESTADO NECESSÁRIO

A proposta conceitual de Estado Herdado e Estado Necessário teve início com Aguilar Villanueva, filósofo e estudioso das políticas públicas. Na verdade, essa base conceitual é para marcar a diferença entre a situação atual e futura, ou seja, entre o que foi herdado e o que se pretende alcançar.

De forma bem simplista, podemos considerar que a cada novo governo a administração pública recebe um Estado Herdado, ou seja, o que aconteceu economicamente, politicamente, socialmente, entre outros aspectos até o momento atual, configura-se como Estado herdado.

Esse marco inicial estabelece o ponto de partida da nova administração, do novo governo. Saber em que Estado estamos, seja em nível municipal, estadual ou federal, seja pelos aspectos políticos, econômicos, sociais, tecnológicos, valores éticos e morais, entre tantos outros, estabelece a herança deixada pela administração pública anterior.

O Estado Necessário surgiu com a democratização da política, assim como explica Dagnino (2012, p. 29): “Com o final do regime militar, o Brasil iniciou um processo de democratização política que possibilitou o aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses, levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania”.

Esse ponto de partida bem diagnosticado dará força para que o planejamento governamental seja desenhado para o Estado Necessário, ou seja, aquele em que é o melhor Estado para a sociedade, para o interesse da coletividade, para o bem comum. Assim como adverte Dagnino (2012, p. 29):

Se não for possível promover um processo de transformação do ‘Estado Herdado’ em direção ao ‘Estado Necessário’ que busque satisfazer as necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode ter dificuldade ou mesmo fracassar, com enorme esterilização de energia social e política.

Para que o Estado Herdado se transite ao Estado Necessário, através de mudanças e que suplante as demandas da sociedade, Dagnino (2012, p. 38) adverte a necessidade de:

Capacitação de seus quadros.
Formação de gestores com dois tipos de capacidades ou habilidades básicas:

- 1) Dominar os aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração de políticas públicas a ponto de serem capazes de utilizá-los como ferramentas da mudança social, econômica e política.
- 2) Ter capacidade de atuação de maneira eficiente no seu dia a dia a ponto de fazerem com que a estrutura que corporificam – o Estado – seja cada vez mais eficaz no uso dos recursos que a sociedade lhe faculta e que produza impactos crescentemente efetivos.

O Estado Necessário é o objetivo principal do planejamento governamental. Uma vez diagnosticado o Estado Herdado, e sabendo exatamente das necessidades da sociedade, ou de sua população, a administração pública poderá traçar os objetivos a serem alcançados para que o Estado Necessário se estabeleça, através de políticas públicas que busquem promover bens e serviços e atingir a hierarquia das necessidades.



Luis Fernando Aguilar Villanueva – é italiano e doutor em Filosofia, com especialização em filosofia política. É pioneiro da disciplina de Políticas Públicas no México e no mundo acadêmico de língua espanhola. Ele é presidente do Comitê de Peritos da Administração Pública das Nações Unidas. Atualmente é o fundador do Instituto de Pesquisa sobre Políticas Públicas e Governança para o diretor da Universidade de Guadalajara.

FONTE: Disponível em: <https://translate.google.com.br/translate?hl=pt-BR&sl=es&u=http://dgapa.unam.mx/html/quienesomos/03_aguilar-.html&prev=search>. Acesso em: set. 2015.

6 CARACTERÍSTICAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Planejamento governamental e gestão pública são dimensões cruciais para que o Estado possa governar. É muito difícil que o Estado tenha sucesso em políticas públicas, nas suas ações, sem que um corpo técnico esteja fundamentando suas práticas de governo.

A principal característica do planejamento governamental é a situação-problema. A situação-problema demonstra quais são as verdadeiras necessidades para que o Estado e os governos se mobilizem a executarem planos que irão resolver o problema em questão.

É preciso diagnosticar, entender a verdadeira situação para que uma situação ideal possa ser desenhada e alcançada. Ressalva para que situações de problemas são diferentes em diferentes governos, ou seja, um problema que se apresenta num município, por exemplo, pode não ser o mesmo problema de outro município. Dessa forma, as necessidades de intervenção da gestão pública são diferentes, cabe a cada administração perceber e diagnosticar a sua situação-problema.

A primeira característica do planejamento governamental é a situação-problema, a partir daí, então, o Estado e governos passam a criar estratégias para desenvolverem planos que devem sanar tais problemas.

7 ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA E GESTÃO PÚBLICA

Já abordamos o planejamento estratégico, retomaremos, neste tópico, o planejamento específico, para alinhar ainda mais o seu conceito à gestão pública. Com a nova Constituição Federal de 1988, a gestão pública, em suas diferentes esferas, recebeu mais responsabilidades e autonomia. Com isso, a gestão pública ganha mais dinamismo e flexibilidade, e necessita de ferramentas de gerenciamento para uma gestão mais participativa, dinâmica e transparente.

O planejamento estratégico é um instrumento de gerenciamento que auxilia as organizações a provocarem mudanças. Para tais mudanças, a organização necessita de plano estratégico, assim, método, objetivo, processos, resultados esperados, recursos, mobilização de pessoas, entre outros, devem estar previstos no plano estratégico da organização.

Pfeiffer (2000, p. 7) aborda a questão do planejamento estratégico para o campo do setor público. De forma geral, o autor observa os dois propósitos do planejamento:

- Pretende concentrar e direcionar forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem na mesma direção.
- Procura analisar o entorno da organização e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos não controláveis.

O planejamento estratégico, por ter sua origem no mundo dos negócios, para a sua adaptação ao setor público necessita de ajustes conceituais, mas, principalmente, de ajustes de ordem de profissionalização, capacitação e de vontade política. Assim como destaca Pfeiffer (2000, p. 9, grifos do original):

Para que o planejamento estratégico possa ser aplicado no setor público com tanto êxito como nas empresas privadas, deve haver algumas condições prévias favoráveis: além da óbvia condição da vontade política para iniciar um processo de transformação nas organizações, é importante que o processo disponha de uma **liderança** competente, de preferência composta por representantes de organizações públicas e privadas. Também são necessários **recursos** mínimos, **sensibilidade** social e um forte **sentido comum**.

O importante para o planejamento estratégico, principalmente no setor público, é que ele favoreça a reflexão. Então, não são apenas mudanças que o planejamento estratégico deve provocar, também não somente contribuir para uma base técnica competente. “O planejamento, no âmbito da administração pública, tem por finalidade assegurar que a premissa básica do investimento dos recursos públicos seja obedecida, ou seja, que a utilização dos mesmos seja feita da maneira mais racional e eficiente possível” (HÖEGENN, 2011, p. 88).

Para o setor público, é ainda mais importante refletir a situação real e qual seria a situação ideal. O que realmente a gestão pública está fazendo? Quão bem está fazendo? O que poderia ainda ser melhor? Entre tantas outras reflexões que a gestão pública deve se fazer permanentemente.

Para descontraír...

O cientista está pesquisando uma aranha. Arranca duas patas dela, e grita: anda! A aranha reage e anda. Arranca mais duas patas e grita de novo: anda! O inseto se mexe. Arranca outras duas e dá uma nova ordem. O bicho, com dificuldade, se arrasta. Por fim, arranca as duas últimas patas e grita: anda! O inseto permanece imóvel. Anda! Grita de novo. Anda! E o bicho não esboça nenhuma reação.

Então, o cientista anota em seu *notebook*:

- Conclusão da pesquisa: aranhas sem patas ficam surdas.

Lição: Muitos gestores têm brilhantes conclusões para os problemas errados. Tenha certeza de que você e sua equipe são capazes de mapear os verdadeiros problemas da companhia – e encontrar as ideias corretas para resolvê-los.

FONTE: Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/5-piadas-que-ensinam-muito-sobre-gestao-e-negocios>>. Acesso em: set. 2015.

7.1 PLANO ESTRATÉGICO

No decorrer desse estudo estamos sempre enfatizando que, embora muito do que se apresenta de conteúdo seja proveniente do meio empresarial (termos, conceitos, entre outros), ainda assim a sua aplicabilidade é possível na gestão pública, dadas as suas adaptações.

O planejamento estratégico, em teoria, está extremamente ligado ao meio empresarial, entretanto, alguns dos seus componentes podem e devem perfeitamente ser utilizados na gestão pública. No dicionário organizado pelos autores Cooper e Argyris (2003), Channon (2003) apresenta uma tabela sobre os componentes do planejamento estratégico:

TABELA 5 – COMPONENTES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Missão	Define a posição da empresa, a atual e a desejada. De modo semelhante, uma missão será aplicada no nível da unidade de negócio.
Objetivos	Declarações qualitativas e quantitativas do que a empresa deseja alcançar em um futuro mensurável. Devem ser internamente consistentes com a missão e ajustar-se a ela.
Metas	Resultados quantitativos específicos de curto e longo prazo, que apoiam diretamente os objetivos mensurados como indicadores-chave do desempenho. Também devem refletir os fatores críticos de sucesso para cada empresa dentro da corporação.
Estratégias	Elas são aplicadas tanto no nível corporativo como no nível da unidade de negócio.

FONTE: Channon (2003, p. 1037)

Em seu estudo específico de planejamento estratégico municipal no Brasil, Pfeiffer (2000) apresenta esse diálogo conceitual entre o planejamento estratégico para empresa privada e para o setor público. Esse estudo, embora de pouca abrangência, é um ótimo referencial para esse exercício de técnica empresarial adaptada ao setor público.

Pfeiffer (2000) apresenta um quadro com quase os mesmos componentes apresentados anteriormente, todavia com a análise das diferenças significativas entre o setor privado e o setor público:

QUADRO 9 – DIFERENÇAS ENTRE O SETOR PRIVADO E O SETOR PÚBLICO

	Empresa privada	Setor público
Missão	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada (a determinados produtos e/ou serviços) • Definida pela direção ou pelos proprietários 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida) • Obrigatória na base de um mandato
Visão	<ul style="list-style-type: none"> • Baseada na missão e na análise do ambiente • Coerente com as próprias possibilidades 	<ul style="list-style-type: none"> • Determinada pela política • Ampla e não específica • Muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Funcional • Linhas claras de decisão • Relativamente simples 	<ul style="list-style-type: none"> • Parcialmente funcional • Superposição de funções e política • Complexa
Clientela	<ul style="list-style-type: none"> • Limitada ao campo de operação da empresa • Relação definida através de compra ou contrato 	<ul style="list-style-type: none"> • Ampla e diversificada • Relações mal definidas • “Cliente” não visto como tal
Propósito de atuação	<ul style="list-style-type: none"> • Realizar lucro • Cumprir missão 	<ul style="list-style-type: none"> • Servir ao público • Servir à política informalmente
Forma de atuação	<ul style="list-style-type: none"> • Tem de ser eficiente • Dinâmica 	<ul style="list-style-type: none"> • Não precisa ser eficiente • Geralmente lenta e burocrática

FONTE: Channon (2003, p. 1037)

Ao observarmos o quadro anterior, devemos entender que, quando se fala em setor público, está se falando nas esferas: federal, estadual e municipal. O setor público também representa diversos outros segmentos de organizações: não governamentais, de economia mista, estatais, da sociedade civil de interesse público, entre outras.

É preciso entender também a diversidade de áreas de atuação do setor público, tais como: educação, saúde, segurança etc. Para cada esfera, segmento ou área haverá especificidades que implicam em dinâmicas diferentes e planos estratégicos também diferenciados.

Algumas organizações públicas já incorporaram esses conceitos empresariais e se apresentam através desses conceitos de missão, visão e valores, não só como modismo, algumas organizações fazem desses conceitos o verdadeiro norteador de ações e comportamento. Entretanto, algumas organizações se apresentam com base conceitual sólida, com missão e valores, somente como texto de portal, distribuição de *folders*, apostilas ou outros mecanismos de veiculação.

Vejamos como o Tribunal de Contas da União se apresenta em relação aos componentes do planejamento estratégico:

QUADRO 10 – COMPONENTES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO	
Negócio	Controle externo da governança de tecnologia da informação na Administração Pública Federal.
Missão	Assegurar que a tecnologia da informação agregue valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.
Visão	Ser unidade de excelência no controle e no aperfeiçoamento da governança de tecnologia da informação.
Valores	<p>ÉTICA: ter como padrão de conduta ações que busquem a verdade dos fatos, amparadas em honestidade, moralidade, coerência e probidade administrativa.</p> <p>EFETIVIDADE: atuar orientando para resultados que assegurem o cumprimento da missão e a excelência da imagem institucional.</p> <p>INDEPENDÊNCIA: atuar com imparcialidade, liberdade e autonomia, de forma a rejeitar a interveniência de qualquer interesse que não o público.</p> <p>JUSTIÇA: pautar-se estritamente por princípios de justiça, pela verdade e pela lei, com integridade, equidade, impessoalidade e imparcialidade.</p> <p>PROFISSIONALISMO: atuar de forma ética, competente, responsável, imparcial, coerente e objetiva, e estar comprometido com a missão institucional.</p>

FONTE: TCU (2015)



Folders – é um termo muito usado na linguagem brasileira de maneira geral, palavra da língua inglesa já incorporada ao uso cotidiano. “Palavra da língua inglesa que significa ‘folheto’, geralmente com uma única folha, que pode ser impressa dos dois lados e que é dobrada mais de uma vez” (LACOMBE, 2004, p. 152).

A organização Petróleo Brasil S/A, a Petrobras, apresenta em seu portal seu plano estratégico para 2030, com missão, visão e valores. O formato de plano é sintético, mas cabe como bom exemplo para nosso aprendizado.

PLANO ESTRATÉGICO 2030 – PETROBRAS	
Missão da Petrobras Distribuidora	Distribuir, industrializar e comercializar derivados de petróleo e seus correlatos com competitividade, rentabilidade e responsabilidade social e ambiental.
Visão de futuro da Petrobras Distribuidora para 2030	Ser líder no mercado de distribuição de derivados de petróleo e biocombustíveis, integrada na cadeia logística e a preferida pelos nossos públicos de interesse.
Valores da Petrobras Distribuidora	Na busca de sua Missão e Visão de Futuro, a Petrobras Distribuidora deverá agir e ser orientada de acordo com alguns princípios básicos que serão compartilhados pelos membros da Companhia.

FONTE: Petrobras (2015)

FIGURA 26 – PLANO ESTRATÉGICO DA PETROBRAS



FONTE: Petrobras (2015)

Ao visitar o portal da Petrobras, você irá encontrar essa mesma imagem, entretanto, como indica no centro da figura, a cada toque do *mouse* nos botões (tópicos) apresentados, encontra-se uma mensagem, que podemos observar nesse momento:

- **Orgulho de ser Petrobras** – nos orgulhamos de pertencer a uma empresa brasileira que faz a diferença onde quer que atue, por sua história, suas conquistas, e por sua capacidade de vencer desafios.
- **Desenvolvimento sustentável** – perseguimos o sucesso dos negócios com uma perspectiva de longo prazo, contribuindo para o desenvolvimento econômico e social e para um meio ambiente saudável nas comunidades onde atuamos.

- **Integração** – buscamos maximizar a colaboração e a captura de sinergias entre equipes, áreas e unidades, assegurando a visão integrada da companhia em nossas ações e decisões.
- **Resultados** – buscamos incessantemente a geração de valor para as partes interessadas, com foco em disciplina de capital e gestão de custos. Valorizamos e reconhecemos, de forma diferenciada, pessoas e equipes com alto desempenho.
- **Prontidão para mudanças** – estamos prontos para mudanças e aceitamos a responsabilidade de inspirar e criar mudanças positivas.
- **Empreendedorismo e inovação** – cultivamos a superação de desafios e buscamos incessantemente a geração e implementação de soluções tecnológicas e de negócios inovadores que contribuam para o alcance dos objetivos estratégicos da Petrobras.
- **Ética e transparência** – nossos negócios, ações, compromissos e demais relações são orientados pelos princípios éticos do Sistema Petrobras.
- **Respeito à vida** – respeitamos a vida em todas as suas formas, manifestações e situações e buscamos a excelência nas questões de saúde, segurança e meio ambiente.
- **Diversidade humana e cultural** – valorizamos a diversidade humana e cultural nas relações com pessoas e instituições. Garantimos os princípios do respeito às diferenças, da não discriminação e da igualdade de oportunidades.
- **Pessoas** – fazemos das pessoas e de seu desenvolvimento um diferencial de desempenho da Petrobras. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/quem-somos/perfil/valores/>>. Acesso em: out. 2015.

O exemplo apresentado demonstra que o perfil, objetivos, valores, missão, visão e outros componentes são específicos para cada organização. Mesmo em organizações afins sempre haverá especificidades e diversidades.



PETROBRAS - A Petrobras Distribuidora foi criada no dia 12 de novembro de 1971, subsidiária da Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobras, que passou a atuar na comercialização e distribuição de derivados do petróleo para todo o Brasil. Subordinada ao Ministério de Minas e Energia e classificando-se entre as entidades de administração indireta do Governo Federal, a Petrobras Distribuidora tem por objetivo, além da distribuição, do comércio e da industrialização de produtos de petróleo e derivados, atividades de importação e exportação (PETROBRAS, 2015).

Outro bom exemplo de plano estratégico é o da Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, uma escola do governo, do Poder Executivo federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em administração pública para os servidores públicos federais.

A Escola Nacional de Administração Pública está vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e foi criada em 1986.

Planejamento Estratégico ENAP 2012/2015

MISSÃO	Desenvolver competências de servidores públicos para aumentar a capacidade de governo na gestão de políticas públicas.		
VISÃO DE FUTURO	Ser referência em formação e desenvolvimento dos agentes públicos, visando ao seu alto desempenho, e na indução da inovação em gestão pública, a fim de obter resultados para a sociedade brasileira.		
VALORES	Profissionalização dos Servidores Públicos Qualidade dos Resultados Públicos	Compromisso com a Democracia Respeito à Diversidade	Compromisso com o Diálogo Difusão do Conhecimento
			Criatividade e Inovação Incentivo à Reflexão

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Contribuição para a Administração Pública	Fortalecer a gestão dos órgãos da administração pública		
Resultados Institucionais	Formação de agentes públicos de forma estratégica e inovadora (servidores públicos)	Atuação nos processos de planejamento dos órgãos da AP e de implementação de políticas públicas (órgãos da administração pública)	Disseminação de conhecimento de gestão (sociedade)
Processos Internos	<p>Promover a formação e aperfeiçoamento de agentes públicos, adequando às necessidades e competências dos diferentes segmentos</p> <p><i>(Modelo pedagógico)</i></p> <p>Aperfeiçoar política de prospecção, contratação, alinhamento e avaliação de colaboradores.</p> <p>Ampliar a inserção de recursos de TIC no desenho de eventos de aprendizagem e na gestão do conhecimento.</p>	<p>Atuar em redes nacionais e internacionais de escolas de governo e instituições que apoiam formação de agentes públicos</p> <p><i>(Atuação finalística)</i></p> <p>Assessorar os órgãos da administração pública em temas de gestão pública</p> <p><i>(Gestão estratégica da Escola)</i></p> <p>Aperfeiçoar o modelo de gestão com foco em processos de tomada de decisão, comunicação, monitoramento e avaliação.</p> <p>Uniformizar rotinas e melhorar a eficácia e eficiência da gestão da Escola.</p>	<p>Desenvolver pesquisas e publicações aplicadas à administração pública</p> <p><i>(Conhecimento e Comunicação)</i></p> <p>Desenvolver a gestão do conhecimento</p> <p>Aperfeiçoar a comunicação como ferramenta de gestão estratégica e de disseminação do conhecimento</p>
Pessoas, Tecnologia & Infraestrutura	Alinhar o quadro de pessoal às necessidades estratégicas da ENAP	Fortalecer a governança de TIC da ENAP	Revitalizar e modernizar o Campus da ENAP

FONTE: ENAP (2015)

Esses exemplos de planos estratégicos servem para trazer um pouco da prática para os conceitos aqui estudados. A partir do plano estratégico delineado, é hora de colocar em prática os processos e operações que irão fazer com que o plano saia do papel e ganhe a sua efetividade.

Na verdade, o planejamento estratégico daria um caderno à parte, tamanha é a sua fundamentação teórica, todavia, não poderia ficar de fora quando se está abordando a questão do planejamento, e, em especial, do planejamento governamental.

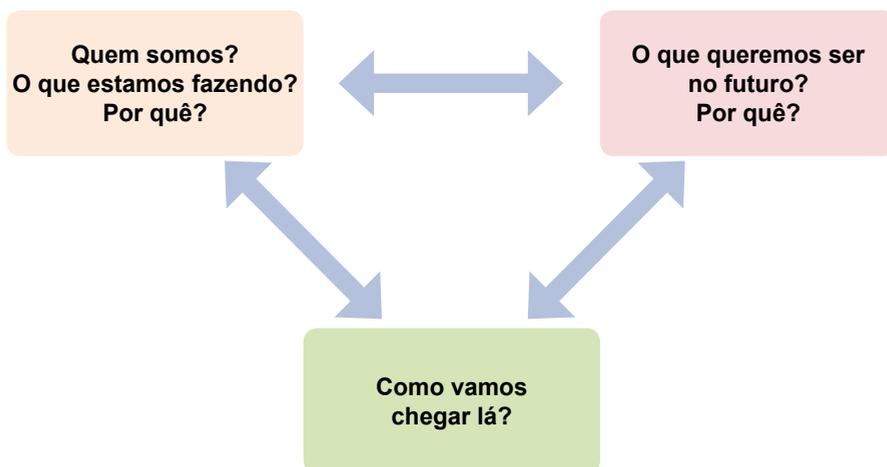
A contribuição do planejamento estratégico para organizações públicas e privadas é de extrema importância quando se pensa em resultados e procedimentos ajustados.

7.2 ESTRUTURA DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A estrutura do planejamento estratégico consiste em superar etapas predeterminadas, dessa maneira, a cada etapa concluída vai se delineando o plano estratégico.

Em primeiro momento, deve haver alguma demanda para que se pense num plano estratégico, numa ação em relação a uma situação-problema. Pfeiffer (2000) apresenta um triângulo interativo para o planejamento estratégico, que pode ser considerado como aquele primeiro instante de reflexão para traçar um objetivo e ter um objetivo a conquistar.

FIGURA 27 – PLANO ESTRATÉGICO



FONTE: Pfeiffer (2000, p. 11)

Essas perguntas, podemos dizer que seriam as perguntas primárias para que o setor público, diante de uma situação-problema, possa traçar seu esboço de um anseio, de uma visão para o futuro.

Vamos dizer, portanto, que o triângulo interativo nos leva a traçar o primeiro esboço para a realização do planejamento estratégico. Ao responder tais perguntas, teremos então o *layout* para a submissão das etapas do planejamento participativo.



Layout – de acordo com o dicionário de administração, “esboço de um anúncio ou trabalho artístico, ainda sob a forma de rascunho, embora permitindo uma visão precisa do que se pretende” (LACOMBE, 2004, p. 192).

7.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E GESTÃO PÚBLICA

O planejamento estratégico tem sido muito utilizado pelas organizações públicas, no sentido de dar visibilidade aos serviços prestados, valores, resultados e, com isso, demonstrar transparência e possibilitar acompanhamento das ações da organização.

A missão, visão, valores, cultura, entre outros termos e conceitos, embora provindos da administração empresarial, têm sido cada vez mais usados na administração pública, é claro que com os devidos ajustes.

O passo a passo do planejamento estratégico pode ser efetuado conforme as sete etapas do sistema:

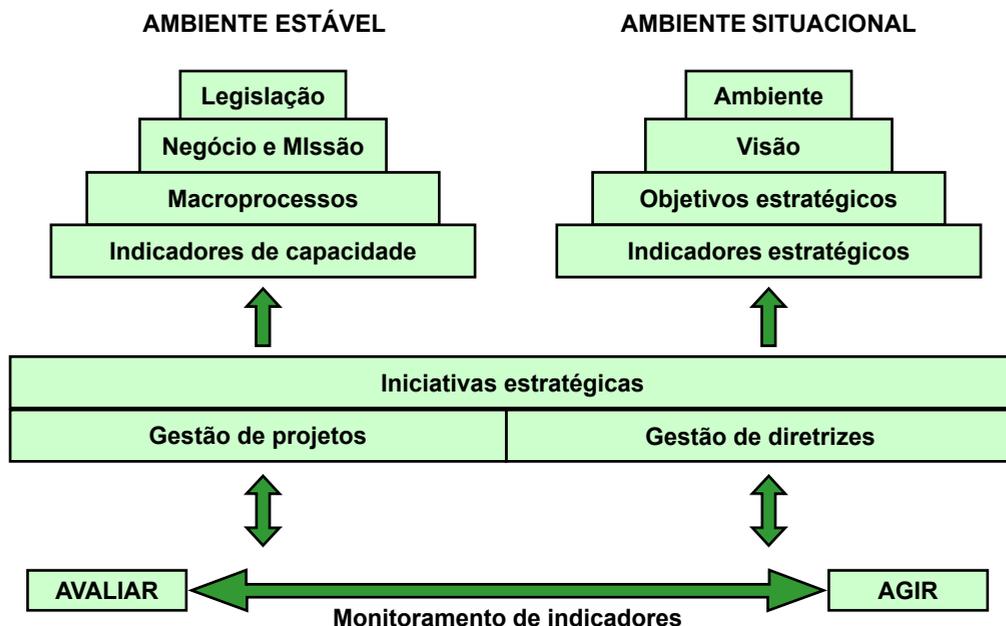
FIGURA 28 – PASSO A PASSO DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



FONTE: Disponível em: <http://eadesenv.trf4.jus.br/pluginfile.php/5700/mod_book/chapter/344/1%20-%20Etapas%20do%20planejamento%20estrat%C3%A9gico.jpg>. Acesso em: set. 2015.

O Tribunal de Contas da União tem se apropriado da ferramenta de planejamento estratégico e apresentado aos cidadãos as suas perspectivas de ação e ideal, para atingir resultados. Dessa maneira, o TCU (2008) apresentou a estrutura do modelo de planejamento e gestão a ser utilizado:

FIGURA 29 – MODELO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO



FONTE: Brasil (2008, p. 9)

O planejamento estratégico, como já estudado aqui, apresenta-se como uma ferramenta que permite à organização realizar levantamento da situação real e vislumbrar uma situação ideal. Nas etapas propostas do planejamento, pontos fortes e fracos são levantados, a conscientização do que é a organização, para que serve, para quem serve, sua missão, visão, valores, entre outros. Essas etapas e construções são socializadas e conjeturam numa organização mais coesa e dão visibilidade para os cidadãos de que a organização prima pelo interesse coletivo, pelo bem comum.

8 EMPREENDEDORISMO

O empreendedorismo tomou força nos últimos tempos, é um termo tão em voga que se deve cuidar para não usá-lo de forma não discricionária.

O dicionário de administração, segundo Lacombe (2004), define empreendedor como sendo “pessoa que percebe oportunidades de oferecer no mercado novos produtos, serviços e processos e tem coragem para assumir riscos e habilidades para aproveitar essas oportunidades” (p. 128).

QUADRO 11 – ADMINISTRADOR X EMPREENDEDOR

O ADMINISTRADOR TÍPICO PERGUNTA	O EMPREENDEDOR TENDE A PERGUNTAR
<ul style="list-style-type: none"> • Quais os recursos que eu controlo? • Qual estrutura determina o relacionamento de nossa empresa com o mercado? • Como posso minimizar o impacto das outras empresas no meu desempenho? • Qual é a oportunidade apropriada? 	<ul style="list-style-type: none"> • Onde está a oportunidade? • Como posso aproveitá-la? • De quais recursos organizacionais necessito? • Como consigo controle sobre eles? • Qual estrutura organizacional é a melhor? • Qual a cultura organizacional mais adequada?

FONTE: Chiavenato e Sapiro (2009, p. 43)

9 INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A compreensão do planejamento governamental da forma como entendemos ou estudaremos é uma consequência temporal do seu histórico. Portanto, é muito importante conhecermos um pouco da história do planejamento governamental no Brasil e também pela breve passagem da história do planejamento da administração pública mundial.

O planejamento formal sempre existiu, entretanto, quando se fala de planejamento governamental, pode-se afirmar que a sua história é recente, seja na história da administração pública brasileira, como também na história da administração pública mundial.

A quebra da bolsa de Nova York, em 1929, pode-se considerar um marco para que os diversos países de várias partes do mundo sofressem grande transformação na ordem econômica.

9.1 BREVE HISTÓRICO SOBRE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

No Brasil, podemos dizer que o planejamento governamental surgiu formalmente a partir dos anos 50, utilizado para impulsionar o país ao desenvolvimento.

Com a queda da Bolsa de Nova York, em 1929, o mundo sofreu uma grande transformação e o Brasil também sentiu as consequências dessa grande depressão econômica, especialmente na produção e exportação de café, principal atividade do Brasil.

Nessa época, o Brasil tinha como presidente Getúlio Vargas, que em 1936 criou o Conselho Federal do Serviço Público Civil, transformado em 1938 em Departamento Administrativo do Serviço Público, o DASP. Esses órgãos técnicos tinham como principal função planejar o desenvolvimento nacional, a fim de fazer com que o Brasil enfrentasse a crise econômica e vislumbrasse um desenvolvimento.

O planejamento governamental no Brasil, em seus primórdios, teve cunho econômico, que se direcionava à criação de indústrias de bens e consumo com apoio do capital privado e com a intervenção direta do governo na economia. Desta maneira, foram criadas empresas públicas e sociedades de economia mista.

Entre 1930 e 1960, o planejamento governamental foi voltado ao desenvolvimento nacional, com investimento em infraestrutura, desenvolvimento de indústrias para substituir importações.

No período de 1964 a 1985, período militar, o planejamento governamental incorporou técnicas militares, em que a sistematização e instrumentalização sustentaram práticas de sucesso. Entretanto, nas décadas de 1970 e 1980 perde a capacidade de planejamento em função da crise da dívida e da hiperinflação.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014, p. 72):

O planejamento governamental era centralizado, intervencionista, normativo, de cunho econômico, elaborado pelo Estado, em regra imediatista, fechado à participação da sociedade, e encontrava-se completamente distanciado dos problemas sociais. Os planos eram ainda abstratos, desenvolvimentistas e irreais.

Os autores ainda ressaltam que, quanto à parte técnica, havia confusão entre planejamento, plano, orçamento e técnicas.

A Constituição Federal de 1988 apresenta uma preocupação com o planejamento quando estabelece o Plano Plurianual – PPA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, dessa forma, o planejamento passa a ter uma ligação entre plano e orçamentos.

LEITURA COMPLEMENTAR

O Observatório de Gestão Pública é uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, criado pela Universidade Estadual Paulista, a fim de fiscalizar a prática da gestão pública da cidade de Marília – SP. A leitura complementar foi retirada do *site* do Observatório de Gestão Pública que nos apresenta uma reflexão acerca do planejamento para as políticas públicas.

Boa leitura!

A importância do planejamento nas políticas públicas

Hoje em dia se discute muito o papel das políticas públicas nos governos locais e como cada vez mais se tornam importantes para o aperfeiçoamento da qualidade de vida em muitos Estados. Entretanto, há um ponto pouco discutido sobre esse assunto. Para que se possa implementar uma política pública de qualidade, primeiramente devemos pensar todo seu esquema de implementação, desde o plano inicial até as formas pelas quais será implementado. Dentro dessa temática, o autor José Antônio Puppim de Oliveira, pesquisador Sênior e diretor assistente do Instituto de Estudos Avançados da Universidade das Nações Unidas (UNU-IAS) no Japão, elaborou um texto de qualidade que aborda justamente esses pontos tão significativos para a elaboração de políticas públicas de qualidade. O texto, intitulado “Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas” faz uma análise importante dos planejamentos em políticas públicas e da própria história do planejamento em si.

Basicamente, existem três pontos a serem tratados: primeiramente, evidenciam-se as **diferentes maneiras de pensar o “planejamento”**, em especial o de políticas públicas. Em segundo lugar, se mostra que o planejamento é um **processo encadeado, segmentado** e não apenas um produto técnico. Finalmente, o terceiro ponto a ser discutido demonstra, de forma sucinta, a **evolução da história e da literatura** sobre o assunto, especialmente no Brasil. Aliás, em nosso país, o planejamento é visto como uma coisa essencialmente burocrática. A necessidade de uma aplicação estritamente técnica na formulação de projetos faz com que muitos deles nem saiam do papel.

Outro ponto complicado na formulação de projetos de qualidade do Brasil é que muitos deles acabam se tornando muito mais caros, maiores e complicados do que deveriam ser. Isso acarreta uma dificuldade ou até uma inaplicabilidade desses projetos no sistema governamental brasileiro. Alguns desses casos incluem a rodovia Transamazônica ou o projeto Polonoroeste. Na verdade, muitos desses projetos falharam porque houve uma incompatibilidade entre a elaboração e a implementação do projeto. Muitas ideias falham porque não há um diálogo entre essas duas partes. Alguns projetos costumam focar apenas no planejamento, seguindo a premissa de que “um plano bom resulta em um bom resultado”. Mas nem sempre é assim, pois toda a sequência de elaboração do mesmo deve incluir ainda sua aplicabilidade e

como ela será realizada. Ainda assim, muitos projetos falham por não possuírem uma implementação definida, ou por serem muito burocratizados ou ainda por não possuir um diálogo firme entre as esferas que participam dele.

A preocupação com o planejamento, principalmente em políticas públicas, já não é de hoje. Desde a década de 70, um grupo de estudiosos já se preocupava com os problemas que a falta de se esquematizar um plano poderia trazer. Escritores norte-americanos, como Jeffrey Pressman e Aaron Wildavisky, em 1973, optaram por desenvolver essa temática, após ficarem impressionados com a falta de informação sobre o assunto. Desde então, muitos autores vêm desenvolvendo esse assunto de forma a melhorar cada vez mais o processo de se planejar com qualidade. Essas obras, em sua grande maioria, propõem identificar as possíveis falhas nos projetos e em suas implementações, pautados em três aspectos: **Político-institucional, Econômico e Técnico**. Para exemplificar, vamos utilizar o Brasil.

Nosso país possui falhas em seus projetos, no aspecto **político-institucional**, por ser uma democracia recente. Os mais de vinte anos de democracia e da Constituição de 1988 não trouxeram mudanças significativas nesse plano. Pelo viés **econômico**, notou-se nos últimos anos um aumento significativo da receita do governo brasileiro, mas muito desse dinheiro é oriundo de arrecadação de impostos e serve exclusivamente para pagamento da dívida pública e de rombos da previdência, não deixando uma quantia suficiente para se elaborar planos de qualidade, faltando recursos quando a implementação não é pensada. Já pelo viés **técnico**, o Brasil é um país essencialmente burocratizado e, apesar de se ter indivíduos com qualidade técnica suficientemente o bastante para se elaborar bons planos, a dificuldade de implementação e a falta de diálogo entre os diversos setores da sociedade tornam essa tarefa muito mais complicada.

Apesar de suas dificuldades, o **“pensar e planejar”** começou a se tornar importante desde o final do século XIX, na Europa. Primeiramente ele surgiu como planejamento urbanístico, de como melhorar o meio urbano das cidades em constante desenvolvimento e com o passar dos anos foi se transformando em planejamento governamental e mais tarde, nos planos de elaboração de políticas públicas de qualidade. Hoje ele é fundamental não somente para trazer uma qualidade de vida melhor às populações, mas também é um instrumento que liga as diferentes partes da sociedade, muitas vezes desunidas pela falta de comunicação ou de integração prática na formulação de instrumentos benéficos à população.

Nesta perspectiva, não se pode ver o planejamento como forma de controle da economia e da sociedade, mas sim, como colaboração dos diversos atores envolvidos. E para isso, deve-se evitar o chamado “*participativismo popular*”, ou seja, atender as demandas da população sem prévio planejamento. Deve-se empregar tecnicidade, reconhecendo-se limites para formulação de políticas públicas de qualidade, de maneira justa, ética e responsável, como o próprio autor frisa no texto. É preciso que se pense e que se planeje não só bons projetos, mas como eles serão aplicados e como contribuirão para a sociedade.

FONTE: Disponível em: <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=5117>>. Acesso em: out. 2015.



RESUMO DO TÓPICO 3

Neste tópico você pôde:

- Identificar os principais elementos para o planejamento governamental.
- Perceber a organização da administração pública e as suas diferenças para o governo.
- Assimilar a evolução da administração pública no que abrange as suas etapas históricas.
- Entender o conceito entre Estado herdado e Estado necessário.
- Verificar o planejamento estratégico voltado para a gestão pública e seus exemplos.

AUTOATIVIDADE



- 1 Explique o que é gestão social, gestão pública e gestão privada.
- 2 Como se organiza o Estado brasileiro e quais são as suas principais atribuições?
- 3 Conceitue os elementos do Estado.
- 4 Explique as principais características das teorias da administração e como elas influenciaram na gestão pública.
- 5 O que é um Estado herdado e um Estado necessário?
- 6 O que é um plano estratégico? Defina as suas etapas.
- 7 Por que a administração estratégica é tão importante para a gestão pública?

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Esta unidade tem como objetivo principal identificar a estrutura conceitual de planejamento e sua aplicação na área de gestão pública.

Como objetivos específicos você deverá:

- perceber os planos governamentais formais brasileiros;
- acompanhar a evolução histórica do planejamento governamental;
- identificar o novo modelo de planejamento governamental;
- compreender o campo das políticas públicas, suas tipologias, finalidades, natureza, abrangência e ciclo.

PLANO DE ESTUDOS

Esta unidade está dividida em três tópicos, sendo eles:

TÓPICO 1 – EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

TÓPICO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS

TÓPICO 3 – CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

EVOLUÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

1 INTRODUÇÃO

Pode-se admitir que, de certa forma, o planejamento sempre existiu, afinal, desde que o mundo é mundo, sempre houve ação de planejar, mesmo que na informalidade. Antes de projetar um sonho, um empreendimento, de alguma maneira as pessoas pensaram em o que e como fazer para realizar tal projeto.

Sempre, antes de uma execução, tem-se um plano, um pensamento, um desejo de fazer ou de ter alguma coisa. Todavia, formalmente o planejamento governamental é uma atividade bem recente no cenário brasileiro e até mundial.

O planejamento governamental, propriamente dito, como se pensa hoje, está ligado à receita e despesas do governo. Contudo, a complexidade de levantamento das prioridades, de ajustamento das leis, de políticas públicas, torna o planejamento uma atividade bastante dinâmica e múltipla.

2 TRAJETÓRIA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL: PRINCIPAIS EXEMPLOS

O planejamento governamental formal no Brasil vem de uma história recente, que, segundo as referências bibliográficas, teve seu início na década de 30. O importante de relembrarmos e sistematizarmos a história dos principais planos do governo brasileiro é que nos apresenta como possibilidade de verificarmos a sua evolução e as principais influências de cada época.

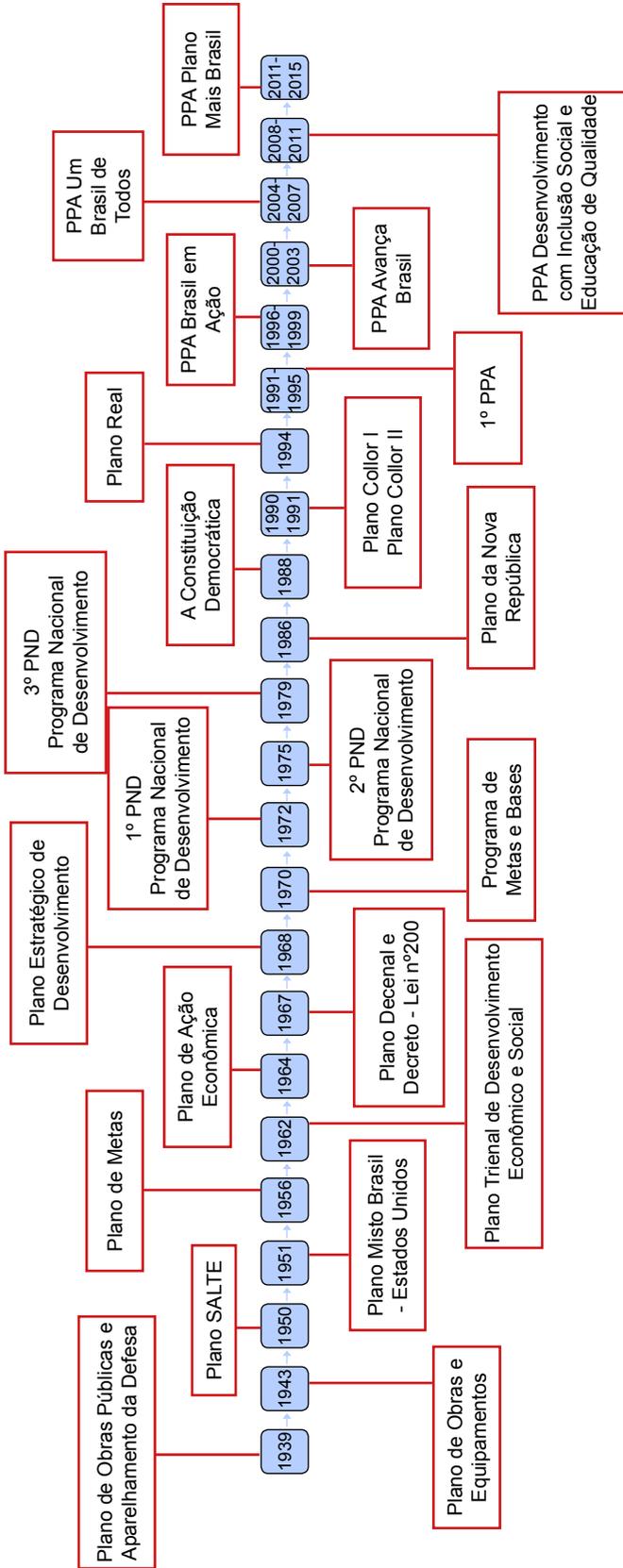
Os objetivos, as motivações e também os resultados que cada governo apresentou para a sociedade brasileira em cada tempo histórico apresentam como o planejamento, ao longo dos anos, foi se transformando.

Mesmo em pouco tempo de formalidade, é possível verificar mudanças na trajetória do planejamento governamental, principalmente da década de 90 para a atualidade, conforme coloca Toni (2014, p. 2):

Na história recente do país, pós-redemocratização, o planejamento governamental foi lentamente retomado numa perspectiva diferente dos anos setenta e oitenta: mais indicativo e regulatório, mais integrado à dimensão de gestão pública e mais participativo e descentralizado. A expressão formal máxima deste movimento foram as constantes metamorfoses metodológicas dos planos plurianuais federais.

Para observarmos melhor a trajetória do planejamento governamental no Brasil e entendermos sua evolução e inserções relevantes, vejamos os principais modelos de planejamento implantados no Brasil. Assim demonstrados no formato de linha do tempo e com mais detalhes no quadro a seguir.

QUADRO 12 – LINHA DO TEMPO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL



FONTE: A autora (2015)

QUADRO 13 – OS PRINCIPAIS MOMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL FORMAL NO BRASIL

ANO	PLANO	GOVERNO	LEGISLAÇÃO	PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS
1939	Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa Nacional	Getúlio Vargas (1930-1945)	Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1939.	Promover a criação de indústrias de base, executar obras públicas e aparelhar as forças armadas.
1943	Plano de Obras e Equipamentos	Getúlio Vargas (1930-1945)	Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943.	Reafirma os objetivos do plano anterior e dá as diretrizes sobre os recursos.
1950	Plano SALTE	Eurico Gaspar Dutra (1946-1950)	Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950.	Prioridade nos setores da saúde, alimentação, transporte e energia.
1951	Plano Misto Brasil – Estados Unidos	Getúlio Vargas (1951-1954)	Decreto Legislativo nº 20, de 1956, através do Congresso Nacional, artigo 66, inciso I da Constituição Federal de 1946.	Financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia brasileira.
1956	Plano de Metas	Juscelino Kubitschek (1956-1960)		Desenvolvimento de ferrovias, energia elétrica, portos, reaparelhamento de frota, equipamento rodoviário, indústria e agricultura.
1963	Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social	João Goulart (1961-1964)	Decreto nº 51.814, de 8 de março de 1963.	Reforma administrativa, fiscal, bancária e agrária. E também estabelece novo prazo para a dívida externa.
1964	Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG	Castelo Branco (1964-1967)		Combater a inflação, aumentar os investimentos estatais (principalmente em infraestrutura); reformar o Sistema Financeiro Nacional; diminuir as desigualdades regionais (Norte-Sul) e atrair investimentos externos.
1967	Plano Decenal	Costa e Silva (1967-1969)		Desenvolvimento econômico.
1967	Decreto-Lei nº 200		Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.	Reforma administrativa.
1968	Plano Estratégico de Desenvolvimento	Costa e Silva (1967-1969)		Desenvolvimento a partir da adoção de política econômica e setorial.

1970	Programa de Metas e Bases	Emílio Médici (1969-1974)		Desenvolvimento nas áreas de: educação, saúde, saneamento, agricultura, abastecimento, ciências e tecnologia e o fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.
1972	Primeiro PND – Plano Nacional de Desenvolvimento	Emílio Médici (1969-1974)	<u>Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971.</u>	Promover a integração nacional (construção da ponte Rio-Niterói, rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias e a usina de Angra I).
1975	Segundo PND – Plano Nacional de Desenvolvimento	Ernesto Geisel (1974-1979)	<u>Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974.</u>	Incentivar a pesquisa de petróleo, programa nuclear, programa do álcool e a construção de hidrelétricas.
1979	Terceiro PND – Plano Nacional de Desenvolvimento	João Figueiredo (1979-1985)		Desenvolvimento nas áreas de: agricultura, energia, social e industrial.
1986	Plano da Nova República	José Sarney (1985-1990)	Decreto-Lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986.	Combate à pobreza e ao crescimento econômico.
1988	A Constituição Democrática	José Sarney (1985-1990)	Constituição da República Federativa do Brasil promulgada em 5 de outubro de 1988.	Efetivar a democracia, defesa dos direitos básicos, organização administrativa e financeira.
1990-1991	Plano Collor I e Plano Collor II	Fernando Collor de Mello (1990-1992)	<u>Lei nº 8.024, de 12 de abril de 1990.</u> Lei nº 8.088, de 31 de outubro de 1990.	Promover a estabilização econômica.
1994	Plano Real	Itamar Franco (1992-1995)	<u>Lei nº 9.069, de 29 de junho de 1995.</u>	Controlar a inflação e estabilizar a economia.
1991-1995	O Primeiro PPA	Fernando Collor de Mello – Itamar Franco (1990-1995)	Lei nº 8.173, de 30 de janeiro de 1991.	Promover políticas públicas e elaborar o PPA em cumprimento com a Constituição Federal.
1996-1999	PPA Brasil em Ação	Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)	Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.	Implementar projetos estratégicos, destacar as áreas da saúde, habitação, saneamento, emprego, água, turismo, agricultura, educação, comunicações, transportes e energia.

2000-2003	PPA Avança Brasil	Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)	<i>Lei nº 9.989, de 21 de julho de 2000.</i>	Implementar projetos estratégicos, destacar as áreas da saúde, habitação, saneamento, emprego, água, turismo, agricultura, educação, comunicações, transportes e energia.
2004-2007	PPA Um Brasil de Todos	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.	Retomar o desenvolvimento, gerar empregos e riqueza, estabelecer justiça social, combater a fome e a pobreza, redução das desigualdades regionais, aumento da competitividade das empresas nacionais.
2008-2011	PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade	Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011)	<i>Lei nº 11.653, de 7 de abril de 2008.</i>	Acelerar o crescimento econômico; promover a inclusão social; e reduzir as desigualdades sociais.
2012-2015	PPA Plano Mais Brasil	Dilma Rousseff (2011-Atualidade)	<i>Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.</i>	Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com atenção especial ao Programa Minha Casa Minha Vida e ao Plano Brasil Sem Miséria.

FONTE: A autora (2015)

1939 - Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa



Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945)

O Plano de Obras Públicas e Aparelhamento de Defesa, também conhecido como Plano Especial, é considerado o primeiro plano formal governamental, porque foi a primeira tentativa de alocar recursos para fins específicos.

Instituído no governo Getúlio Vargas, com duração prevista de execução no período de 1939 a 1945. Teve como principais objetivos “promover a criação de indústrias chamadas básicas, como a siderurgia e outras, a execução de obras públicas, bem como prover a defesa nacional dos elementos necessários à ordem e à segurança do país” (BRASIL, 1939). A preocupação com a defesa nacional se deu em virtude da Segunda Guerra Mundial.

Na verdade, não chegou a ser um planejamento governamental propriamente dito, mas pode ser considerado o primeiro plano formal. Esse plano continha uma listagem de obras a se fazer e como os recursos seriam alocados para a sua execução.

O principal resultado alcançado foi o desenvolvimento da economia, destacando-se a criação da Companhia Siderúrgica Nacional.



A Companhia Siderúrgica Nacional foi fundada em 9 de abril de 1941 e iniciou suas operações em 1º de outubro de 1946. Como primeira produtora integrada de aço plano no Brasil, a CSN é um marco no processo brasileiro de industrialização. O seu aço viabilizou a implantação das primeiras indústrias nacionais, núcleo do atual parque fabril brasileiro. Privatizada em 1993, e após mais de seis décadas de atividade, continua a fazer história (CSN, 2015).

1943 - Plano de Obras e Equipamentos



Getúlio Dornelles Vargas (1930-1945)

Esse plano foi instituído no governo de Getúlio Vargas para vigorar no período de 1944 a 1948, e tinha como principal objetivo a realização de obras públicas de caráter civil e incentivar as indústrias de base. A sua execução foi suspensa em 1946, pelo presidente Eurico Gaspar Dutra.

Esse plano tinha as mesmas características do Plano Especial, que era continuar com as obras públicas, investimento no setor de transportes, em especial ao transporte ferroviário. E também teve como objetivo a inclusão do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, um órgão técnico para auxiliar na organização dos serviços públicos.



O DASP foi um "órgão previsto na Constituição de 1937 e criado em 30 de julho de 1938, diretamente subordinado à Presidência da República, com o objetivo de aprofundar a reforma administrativa destinada a organizar e a racionalizar o serviço público no país" (FGV, 2015).

“Coerente com os princípios do Estado Novo, o DASP via uma incompatibilidade entre a 'racionalidade' da administração e a 'irracionalidade' da política” (FGV, 2015).

O DASP foi uma tentativa de se criar um departamento que ficasse responsável para integrar os diversos setores da administração pública, minimizar os interesses privados e/ou político-partidários na ocupação dos empregos públicos e participar da elaboração da proposta do orçamento federal e na sua fiscalização.

1950 - Plano SALTE



Eurico Gaspar Dutra (1946-1951)

O Plano SALTE foi elaborado em 1947 e enviado ao Congresso em 1948, entretanto, foi somente aprovado em maio de 1950.

O presidente Eurico Gaspar Dutra marcou o início de seu governo rompendo com o planejamento que estava em vigor, o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa, para que pudesse apresentar um plano em longo prazo e enfrentar problemas setoriais brasileiros, nas áreas de saúde, alimentação, transporte e eletricidade, por esse motivo, o nome SALTE.

O SALTE esteve sob a coordenação do Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, que ressaltou que os problemas setoriais do Brasil mereciam maior atenção e plano de ação. O Plano SALTE foi instituído pela Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950.

1951 - Comissão Mista Brasil-Estados Unidos



Getúlio Dornelles Vargas (1951-1954)

Elaborado no governo de Getúlio Vargas, constituiu-se de ajuda técnica para defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento econômico aos países subdesenvolvidos.

O nome se deu em virtude da união de técnicos brasileiros e norte-americanos, que juntos formaram uma comissão para o desenvolvimento econômico do Brasil.

De acordo com a Fundação Getúlio Vargas, a comissão foi: “Criada oficialmente em 19 de julho de 1951 e encerrou seus trabalhos em 31 de julho de 1953. Era parte do plano norte-americano de assistência técnica para a América Latina conhecido como Ponto IV, tornado público em 1949” (FGV, 2015).

O principal objetivo dessa comissão era estruturar uma base técnica para o desenvolvimento, principalmente dos setores de energia e transporte. Embora nem todos os resultados fossem alcançados, destaca-se: “De toda forma, a Comissão Mista e o BNDE ajudaram a introduzir no Brasil uma prática mais racional de gestão e aplicação de recursos públicos em investimentos econômicos e contribuíram para formar uma equipe de técnicos brasileiros aptos a elaborar projetos de desenvolvimento” (FGV, 2015).

A Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). O objetivo da nova autarquia federal era ser o órgão formulador e executor da política nacional de desenvolvimento econômico.

Numa primeira fase, o BNDE investiu muito em infraestrutura, mas a criação de estatais aos poucos liberou o banco para investir mais na iniciativa privada e na indústria. Durante os anos 60, o setor agropecuário e as pequenas e médias empresas passaram a contar com linhas de financiamento do BNDE.

Em 1964, o banco já descentralizava suas operações, abrindo escritórios regionais em São Paulo, Recife e Brasília. Além disso, passou a operar em parceria com uma rede de agentes financeiros credenciados espalhados por todo o Brasil (BRASIL, 2015).

A criação do BNDE era para que os recursos financeiros se concentrassem na política de desenvolvimento, principalmente na área industrial. O Plano Misto Brasil-Estados Unidos visava o reaparelhamento da administração com os recursos do BNDE.

Com a identificação dos problemas do Brasil e além da criação do BNDE, também foi criado o Conselho de Desenvolvimento para a Coordenação Econômico-Financeira, em 1956, e a Petrobrás, em 1963.

1956 - Plano de Metas



Juscelino Kubitschek de Oliveira (1956-1961)

O Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek teve como base o relatório da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Seu principal objetivo estava relacionado à questão de infraestrutura.

O governo JK ficou conhecido como o governo desenvolvimentista sob o *slogan* “50 anos em 5”. O Plano de Metas abrangia 30 metas entre quatro setores principais: energia, transporte, alimentação e indústria de base.

Também havia preocupação com a educação, principalmente no que se referia à formação técnica como orientação ao desenvolvimento.

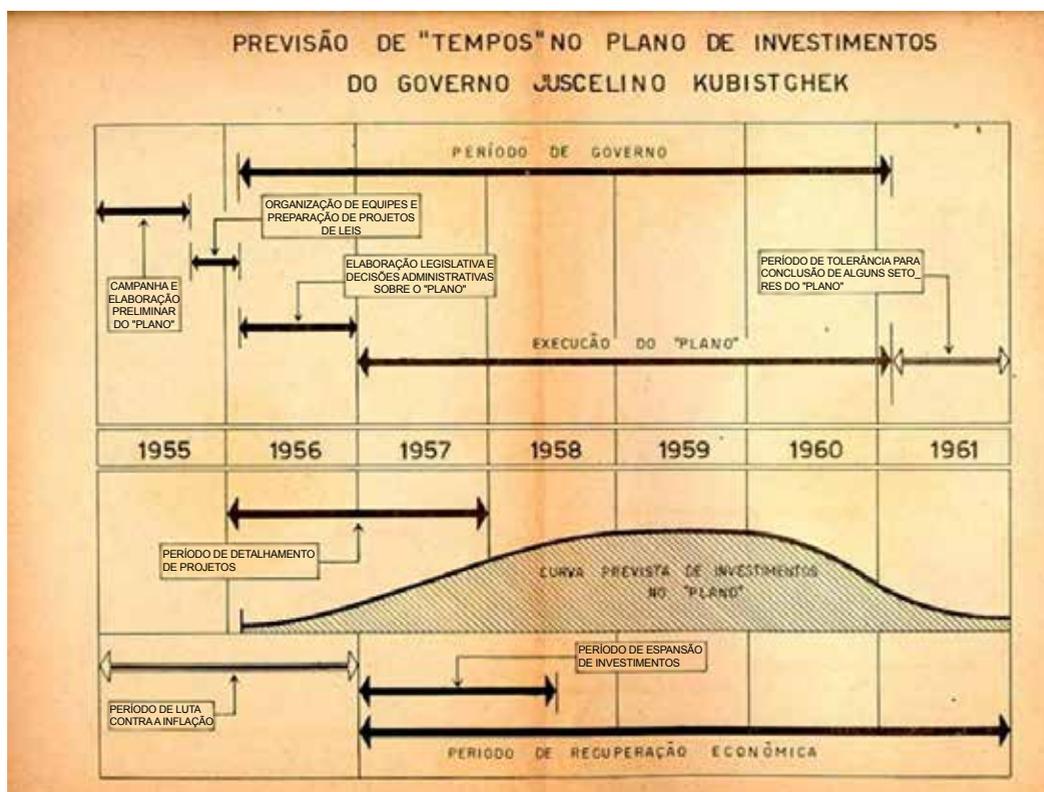
O governo JK incentivou o desenvolvimento da economia brasileira, que, conforme Nascimento (2014, p. 22), baseava-se em três orientações:

1. Aumento da intervenção do governo na economia.
2. Incentivo aos empresários nacionais para ampliação e abertura de novas indústrias.
3. Incentivo aos empresários estrangeiros para instalação de empreendimentos no país.

E assim, o investimento na produção industrial no país cresceu consideravelmente, com destaque para as indústrias de aço, equipamentos de transportes, mecânica, elétrica. Isso ficou bastante evidente com a produção de automóveis no país, que nunca havia produzido anteriormente.

Embora a construção de Brasília não fizesse parte do Plano de Metas, foi considerada a obra mais marcante do governo JK.

FIGURA 30 – PLANO DE METAS DO GOVERNO JK



FONTE: Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: set. 2015.

O Plano de Metas, de acordo com a linha do tempo apresentada, foi considerado importante em termos de procedimentos do planejamento estratégico. Obteve sucesso no setor de industrialização, mas sofreu críticas pelo aumento da inflação e da dívida pública.

1962 - Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social



João Belchior Marques Goulart (1961-1964)

Através do Decreto nº 51.814, de 8 de março de 1963, o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social foi elaborado pelo ministro Celso Furtado e com a Comissão Nacional de Planejamento no governo do presidente João Goulart.

O plano tinha basicamente caráter nacionalista e como foco reformas nas áreas administrativa, fiscal, bancária, agrária e estabelecer novo prazo da dívida externa.

De acordo com Nascimento (2014, p. 23), as propostas do Plano Trienal eram:

1. Crescimento de 7% do PNB, que deveria ser repassado aos salários, com o objetivo de melhorar a distribuição de renda.
2. Promoção de Reformas de Base (principalmente a Reforma Agrária).
3. Refinanciamento da dívida externa do país.
4. Redução progressiva da pressão inflacionária, de modo que, em 1965, a elevação do nível de preços não ultrapassasse os 10%.
5. Redução das desigualdades regionais dos níveis de vida.
6. Melhoria na qualidade de ensino.

E para o controle da inflação o Plano apresentava as seguintes metas (NASCIMENTO, (2014, p. 23):

- Redução do gasto público programado.
- Captação de recursos do setor privado no mercado de capitais.
- Política fiscal com aumentos progressivos na carga tributária.

O plano esbarrou na alta da inflação e turbulências econômicas e principalmente políticas, tendo duração de apenas cinco meses.



PNB – Produto Nacional Bruto é diferente do PIB – Produto Interno Bruto, porque considera a renda líquida enviada ao exterior (RLEE), assim calcula-se:

$$\text{PNB} = \text{PIB} + \text{RLEE}$$

Já a fórmula do PIB é:

$$\text{PIB} = \text{C} + \text{I} + \text{G} + \text{X} - \text{M}$$

C = consumo privado

I = investimentos realizados no período

G = gastos do governo

X = volume de exportações

M = volume de importações

1964 - Plano de Ação Econômica do Governo – PAEG



Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967)

O Plano de Ação Econômica do Governo foi elaborado pelo ministro Roberto Campos e tinha como principais objetivos:

- Combater a inflação.
- Aumentar os investimentos estatais (principalmente em infraestrutura).
- Diminuir as desigualdades regionais.
- Atrair investimentos externos.

O plano teve como principal característica a reforma econômica e a expansão do setor estatal, com empresas públicas e sociedades de economia mista. Foram criados o Banco Central do Brasil e o Banco Nacional de Habitação (BNH).

No ano de 1964 foi criado o IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, que tinha a responsabilidade de ‘pensar o Brasil’ e assessorar o governo brasileiro.



EPEA – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada foi o nome original na sua criação, em 1964; três anos mais tarde, passou a se chamar IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

É uma fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do IPEA são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas e impressas, eventos e via programa semanal de TV em canal fechado (IPEA, 2015).

1967 - Plano Decenal



Artur da Costa e Silva (1967-1969)

O Plano Decenal foi elaborado pelo IPEA, no governo Costa e Silva, constituía-se de um modelo para o desenvolvimento macroeconômico e com programação para os investimentos.

Considerado o primeiro plano governamental em longo prazo, entretanto, não chegou a ser colocado em execução.

O ano de 1967 se destaca pelo Decreto-Lei nº 200, um marco para a Administração Pública do Brasil. Paludo e Procopiuck (2014, p. 55) a respeito do Decreto nº 200 evidenciam:

Elevou o planejamento a princípio fundamental da administração pública federal, o qual era composto de quatro instrumentos básicos: plano geral de governo; os programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual; o orçamento-programa anual; e a programação financeira de desembolso.

O Decreto-Lei nº 200 trouxe várias inovações à organização da administração pública federal. Destacam-se a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta. E como princípios principais, o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle.



Você que é estudante na área de Gestão Pública e afim, aprofunde o seu conhecimento lendo o Decreto nº 200/67, pois é um marco importante na história da administração pública brasileira.

1968 - Plano Estratégico de Desenvolvimento



Artur da Costa e Silva (1969-1974)

O Plano Estratégico de Desenvolvimento foi implantado no governo Costa e Silva e elaborado pelo ministro Hélio Beltrão.

Sua principal característica era desintegrar o plano decenal em médio prazo.

Tinha como objetivo o desenvolvimento com política econômica e setorial. Foi um plano que incentivou a exportação e pode ter sido considerado de sucesso devido ao crescimento econômico (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014). Entretanto, não houve avanço na área social.

1970 - Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo



Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)

O Programa de Metas e Bases no governo Médici tinha como principal objetivo introduzir o Brasil ao mundo do desenvolvimento. E teve como principais objetivos quatro áreas prioritárias, assim divididas:

1. Educação, saúde e saneamento.
2. Agricultura e abastecimento.
3. Desenvolvimento científico e tecnológico.
4. Fortalecimento do poder de competição da indústria nacional.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014), alguns autores não consideram o programa como um plano governamental, apenas como intenções do governo, entretanto, suas diretrizes serviram de base ao primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento.

1972 – Plano Nacional de Desenvolvimento – Primeiro PND



Emílio Garrastazu Médici (1969-1974)

O Plano Nacional de Desenvolvimento, também conhecido como primeiro PND, foi implementado no governo Médici e elaborado pelo ministro Reis Velloso.

O PND marcou a fase do chamado ‘milagre brasileiro’ ou ‘milagre econômico’, que consistia em grandes projetos de integração nacional, tais como: a ponte Rio-Niterói, rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias e a usina de Angra I. E também pelo exponencial crescimento econômico no país.

O sucesso do plano se deu pela economia global, pela metodologia adotada e pela separação do planejamento da execução, segundo Paludo e Procopiuck (2014).

1975 - Plano Nacional de Desenvolvimento – Segundo PND



Ernesto Beckmann Geisel (1974-1979)

O segundo PND foi executado no governo Geisel e teve como principal prioridade as indústrias de base, bens de capital e insumos básicos com autonomia.

O plano tinha o Brasil como grande potência emergente e direcionou seus recursos para a pesquisa de petróleo, programa nuclear, programa do álcool e a construção de hidrelétricas, com destaque para Itaipu.

Em 1979, com a crise do petróleo, o desempenho do Brasil é abalado e o país passa por um período de grande inflação.



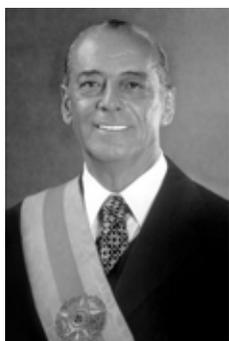
Itaipu, em tupi, quer dizer a ‘pedra que canta’. A história da construção de Itaipu é um capítulo à parte, tamanha é a sua grandeza e pelas curiosidades de sua construção, pela potência energética e pelos impactos sociais e ambientais que provocou na época. Visite o site <<https://www.itaipu.gov.br/nossa-historia>> e saiba mais.

FIGURA 31 – USINA DE ITAIPU



FONTE: Disponível em: <<http://www.coladaweb.com/wp-content/uploads/energia-hidreletrica.jpg>>. Acesso em: set. 2015.

1979 - Plano Nacional de Desenvolvimento – Terceiro PND



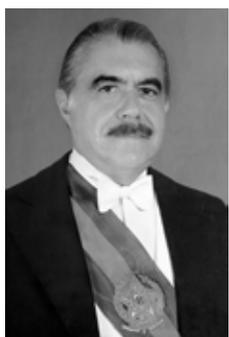
João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985)

Implementado no governo de João Figueiredo, teve vários objetivos ligados à agricultura, energia, área social e indústria. Todavia, dada a crise econômica internacional, a crise do petróleo, a elevação dos juros no mercado internacional e pelo desgaste político do regime militar, o plano malogrou.

O plano não conseguiu atingir seus objetivos e se concentrou em ações de curto prazo, a fim de combater a crise e os altos índices inflacionários.

O terceiro PND foi marcado pela sua interrupção e pelo encerramento de planejamento econômico ligado ao desenvolvimento nacional.

1986 – Plano da Nova República



José de Ribamar Ferreira de Araújo Costa (1985-1990)

O Plano da Nova República do governo de José Sarney tinha como principais objetivos combater a pobreza e o crescimento econômico. Entretanto, devido à estagnação da economia, o plano fracassou.

No governo José Sarney foram lançados o Plano Cruzado e o Plano Cruzado II, conhecidos como o Plano Bresser e o Plano Verão, respectivamente, como forma de combater a inflação. Contudo, nem um e nem o outro obtiveram sucesso.

As principais medidas adotadas no Plano Cruzado foram:

- Reforma monetária.
- Congelamento de preços.
- Reajuste salarial com base no aumento inflacionário.
- Criação do seguro-desemprego.

Já o Plano Cruzado II apresentou como principais medidas:

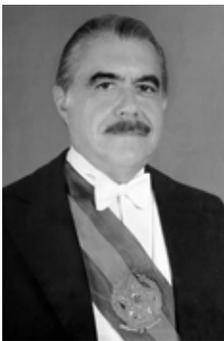
- Aumento das tarifas de serviços públicos.
- Liberação dos preços dos produtos e serviços.
- Aumento de impostos.
- Reajuste dos aluguéis (negociação entre proprietários e inquilinos).
- Alteração do cálculo da inflação.



José Ribamar Ferreira de Araújo Costa nasceu na cidade de Pinheiro, Maranhão, em 24 de abril de 1930. Adotou o nome de Sarney em homenagem ao pai, Sarney de Araújo Costa.

FONTE: Disponível em: <<http://educacao.uol.com.br/biografias/jose-sarney.jhtm>>. Acesso em: set. 2015.

1988 – A Constituição Democrática



José de Ribamar Ferreira de Araújo Costa (1985-1990)

A Constituição Federal de 1988 não é exatamente um plano governamental, no entanto ganha destaque no curso, em virtude da sua importância para a elaboração do planejamento governamental até os dias atuais.

Conhecida como a Constituição Democrática ou Constituição Cidadã, estabelece maior abertura de participação, defesa dos direitos básicos, organização administrativa e financeira.

A Constituição rompeu de vez com o regime militar e a ditadura até então instituída no país, criando uma nova ordem jurídico-política.

1990-1991 – Plano Collor I e Plano Collor II



Fernando Affonso Collor de Mello (1990-1992)

O Plano Collor I e o Plano Collor II do governo Fernando Collor tinham como objetivo a estabilização econômica, que era o principal problema brasileiro.

Os dois planos fracassaram e tornaram-se um choque drástico econômico para a sociedade brasileira, em virtude das medidas tomadas: confisco das aplicações financeiras e liberação cambial.

Embora os planos tenham fracassado no que se referiu à abertura cambial, esta tornou-se tempos depois em uma vantagem, principalmente em relação à captação de recursos.

1994 – Plano Real



Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995)

O Plano Real do governo Itamar Franco foi um plano de bastante sucesso, em função do controle da inflação e da estabilização da economia.

O Brasil vinha fazendo várias tentativas de troca de moeda, a fim de combater a inflação e crescer economicamente. O Plano Real deu fim às tentativas fracassadas das moedas anteriores e estabeleceu uma nova fase no Brasil até a atualidade.

O programa de estabilização econômica foi realizado em três etapas:

1. Programa de Ação Imediata, também conhecido como PAI, para efetuar o equilíbrio das contas do governo (através de cortes de gastos públicos, recuperação da receita, corte de repasses aos estados e municípios, intervenção do Banco Central nos bancos estaduais e privatizações).
2. Criação da Unidade Real de Valor (conversão dos salários e benefícios previdenciários e também promovendo a neutralidade distributiva).
3. Implementação da nova moeda: Real.

3 PLANOS PLURIANUAIS

A Constituição Federal de 1988, artigo 165, instituiu o Plano Plurianual – PPA como principal instrumento de planejamento. O PPA deve estabelecer os objetivos e as metas da administração pública federal para os recursos e despesas.

Aliadas ao PPA, a Lei de Orçamento Anual – LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO tornam-se instrumentos para que o sistema de planejamento governamental seja elaborado e delimitado.

Os princípios básicos do Plano Plurianual são:

- Identificação clara dos objetivos e prioridades do governo.
- Identificação dos órgãos gestores dos programas e unidades orçamentárias responsáveis pelas ações governamentais.
- Organização dos propósitos da administração pública em programas.
- Integração com o orçamento.
- Transparência.

Disponível em: <<http://www.segplan.gov.br/post/ver/115737/o-que-e-o-plano-plurianual-ppa>>. Acesso em: set. 2015.

O PPA permite comunicar à sociedade os objetivos do governo de forma direta e simples e passou a ser um instrumento de diálogo entre todos os atores da sociedade. E com o passar do tempo, e após alterações e inovações, pode-se destacar como princípios do PPA, assim como coloca Matias-Pereira (2012, p. 15-16):

- Participação social como importante instrumento de interação entre o Estado e o cidadão com vistas à efetividade das políticas públicas.
- Incorporação da dimensão territorial na orientação da alocação dos investimentos.
- Valorização do conhecimento sobre as políticas públicas na elaboração de programas temáticos.
- Foco na execução das políticas públicas, reforçando a necessidade de realizar as iniciativas definidas no Plano.
- Estabelecimento de parcerias com os estados, os municípios, a iniciativa privada e a sociedade civil, visando a união de esforços para o alcance de objetivos comuns.
- Foco na efetividade, entendida como desempenho quanto à transformação de uma realidade, que aponta mudanças socioeconômicas, ambientais ou institucionais necessárias e que deverão decorrer das políticas públicas.
- Foco na eficácia, relacionada com a dimensão tática do Plano, entendida como a incorporação de novos valores às políticas públicas e a entrega de bens e serviços ao público correto, de forma adequada, no tempo e no lugar apropriado.
- Aperfeiçoamento das diretrizes para uma alocação orçamentária mais eficiente e na priorização dos investimentos.

Com o Plano Plurianual surge uma nova era para os governos brasileiros e o planejamento governamental não só se torna uma obrigatoriedade, como também estabelece as receitas e despesas.

4 ASPECTOS LEGAIS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O planejamento governamental formal está definido no artigo 165 da Constituição Federal. Trata-se do programa plurianual, em que o orçamento é um instrumento para que as metas anuais e seus investimentos sejam planejados e detalhados, pelos quatro anos de governo federal.

Os artigos 165 e 174 da Constituição Federal de 1988 dispõem sobre a obrigatoriedade da formulação de planos para que o Estado possa coordenar seus recursos e a sua aplicabilidade.

Assim podemos observar os artigos 165 e 174 da Constituição Federal de 1988 na íntegra:

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

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º - O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

§ 6º - O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.

§ 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.

§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.

§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.

FONTE: Constituição Federal de 1988

“Segundo a Constituição, o PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal, constituindo-se, portanto, no principal instrumento de planejamento de médio prazo para a promoção do desenvolvimento” (PARES; VALLE, 2006, p. 231).

Vale destacar que o parágrafo 4º destaca a importância de que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais estejam em consonância com o plano plurianual. Isto posto pela apreciação do Congresso Nacional, que no parágrafo 7º ainda ressalta a importância de reduzir as desigualdades inter-regionais. “Após 1995, iniciou-se o processo de participação dos conselhos no planejamento regional e, a partir do ano seguinte, o Estado passou a considerar as demandas regionais como indicativos para elaboração da proposta orçamentária anual” (CARGNIN, 2012, p. 24).

Assim, podemos concluir que o PPA estabelece as diretrizes do governo federal, entretanto, em efeito cascata, em contribuição aos objetivos estabelecidos no plano, todo país: Estados, municípios, iniciativa privada, sociedade civil, organizações não governamentais, devem estar em consonância.

1991-1995 – O primeiro PPA



Fernando Affonso Collor de Mello
(1990-1992)

Itamar Augusto Cautiero Franco
(1992-1995)

O primeiro PPA, no governo Collor, inaugura a era dos Planos Plurianuais.

A sua elaboração estava mais voltada ao cumprimento da Constituição Federal de 1988, do que utilizar como um instrumento de planejamento governamental e de políticas públicas.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014, p. 59), é possível afirmar: “O PPA 1991-1995 foi o único que conceituou as diretrizes, objetivos e metas, conforme prescrito pela Constituição Federal de 1988, assim como foi o único que relacionou as despesas correntes decorrentes das despesas de capital”.

Em virtude do *impeachment* sofrido pelo presidente Collor, Itamar Franco, empossado presidente da República, assume o PPA em seu mandato.

1996-1999 – PPA Brasil em Ação



Fernando Henrique Cardoso (1995-1999)

O PPA Brasil em Ação, do governo Fernando Henrique, foi implantado a partir da estabilidade econômica instaurada pelo Plano Real.

Foi estruturado a partir da premissa de enfrentar os problemas estruturais e sociais do país com ações gerenciadas, tendo a parceria da iniciativa privada e a garantia de investimentos.

O plano introduziu novos conceitos de planejamento governamental, transformando-o em estratégia e no processo de planejamento que compreendia: elaboração, implementação e avaliação.

Dentre os projetos estratégicos destacaram-se as áreas da saúde, habitação, saneamento, emprego, água, turismo, agricultura, educação, comunicações, transportes e energia.

2000-2003 – PPA Avança Brasil



Fernando Henrique Cardoso (1999-2003)

Elaborado no segundo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, o plano Avança Brasil constituía inúmeros projetos para superar com maior rapidez algumas áreas, como: economia, política, social, entre outras, principalmente para reduzir o desequilíbrio regional e a desigualdade social.

O plano preocupava-se também com as questões de infraestrutura de transporte, energia e comunicações, a fim de modernizar o país e criar um pilar sustentável para os anos seguintes e a expansão da economia.

2004-2007 – PPA Um Brasil de todos



Luis Inácio Lula da Silva (2003-2007)

O plano Um Brasil de Todos, do governo Lula, teve característica de ser em médio e em longo prazo. O plano assumia o compromisso de desenvolver o país com equidade, com o objetivo de construir uma sociedade moderna e dinâmica.

Retomar o desenvolvimento, gerar empregos e riqueza, estabelecer justiça social, combater a fome e a pobreza, reduzir as desigualdades regionais e aumentar a competitividade das empresas nacionais seriam alguns dos focos principais do plano.

O PPA Um Brasil de Todos continha 30 desafios e 374 programas, e o seu gerenciamento, as atribuições e responsabilidades do gerente do programa foram estabelecidos no Decreto nº 5.233, de 6 de outubro de 2004, como:

- I - negociar e articular os recursos para o alcance dos objetivos do programa;
- II - monitorar e avaliar a execução do conjunto das ações do programa;
- III - indicar o gerente executivo, se necessário;
- IV - buscar mecanismos inovadores para financiamento e gestão do programa;
- V - gerir as restrições que possam influenciar o desempenho do programa;
- VI - elaborar o plano gerencial do programa, que incluirá o plano de avaliação; e
- VII - validar e manter atualizadas as informações do desempenho físico das ações, da gestão de restrições e dos dados gerais do programa, sob sua responsabilidade, mediante alimentação do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPlan.



As funcionalidades do SIGPlan que atendem ao Plano Plurianual (PPA) do governo federal foram substituídas pelo SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento. O SIGPlan continuará sendo utilizado para cadastro de usuários do SisPAC – Sistema de Monitoramento do PAC.

FONTE: Disponível em: <<http://www.sigplan.gov.br/v4/appHome/>>. Acesso em: set. 2015.

2008-2011 – PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade



Luis Inácio Lula da Silva (2007-2011)

Elaborado no segundo mandato do governo Lula, o PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade continuou com a estratégia de planejamento em longo prazo.

O PPA do governo Lula teve a participação de vários segmentos representativos da sociedade, através de conferências, fóruns e conselhos, a fim de implementar e fortalecer o controle social.

Para esse PPA foram identificados três desafios:

1. Acelerar o crescimento econômico;
2. promover a inclusão social; e,
3. reduzir as desigualdades sociais.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014), no PPA do segundo mandato do governo Lula criou-se um círculo virtuoso em que as bases sólidas da economia dariam a oportunidade do governo promover o crescimento com inclusão social e distribuição de renda.

Destaque para a inovação do PPA quanto ao detalhamento de projetos com valores superiores a R\$ 20 milhões e acima dos R\$ 75 milhões para atividades/operações especiais.

Nesse PPA também houve alteração dos tipos de programas, que eram de quatro tipos e passaram para dois tipos:

1. Programas finalísticos – que se referem aos programas que resultam em bens e serviços ofertados diretamente à sociedade.
2. Programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais – são aqueles voltados para a oferta de serviços ao Estado, para a gestão de políticas e para o apoio administrativo.

2012-2015 – PPA Plano Brasil Mais



Dilma Vana Rousseff (2011-2014)

O PPA Plano Mais Brasil, do governo Dilma Rousseff, segue a linha de participação do governo antecessor. O PPA é elaborado a partir do diálogo estabelecido pelo governo federal, estados, municípios e movimentos sociais.

O PPA do governo Dilma traz as diretrizes de formulação e implementação das políticas públicas: o que e como fazer.

O Ministério do Planejamento afirma que o PPA Plano Mais Brasil se apresenta com linguagem mais acessível, a todos os cidadãos. E que esse PPA passou a ser dividido por programas: Temáticos-Indicadores, Objetivos, Metas e Iniciativas.

Esse PPA estabelece como prioridades o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em que estão contidos o Programa Minha Casa Minha Vida e o Plano Brasil Sem Miséria.

2016-2020 – PPA desenvolvimento, produtividade e inclusão social



Dilma Vana Rousseff (2015-atual)

Elaborado no segundo mandato do governo Dilma, no ano de 2015, para ser implementado de 2016 a 2020, tem como objetivo principal o crescimento econômico com distribuição de renda e a inclusão social.

O combate à pobreza e o acesso à renda e a oportunidades são metas a serem cumpridas por esse PPA, como também investimentos em infraestrutura, aumento da competitividade da economia e a oferta de serviços públicos de qualidade.

De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o PPA foi construído num contexto a partir da Dimensão Estratégica em que detalha a sua Dimensão Programática, através de programas temáticos e de gestão, manutenção e serviços.



As fotos dos presidentes do Brasil foram retiradas do site do Planalto. No site você encontrará diversas informações sobre os presidentes: biografia, discursos, legislação, diretrizes do governo, ritos e cerimônias, entre outros. Acesse: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/galeria-de-presidentes>>.

4.1 PLANOS FORMAIS E PLANOS PLURIANUAIS

Os planos apresentados representam momentos históricos do Brasil que demonstraram preocupações e demandas específicas para cada tempo. A cada novo tempo, uma nova demanda, em virtude da situação econômica, política, social, entre outros fatores. Cada governo procurou minimizar ou resolver problemas, com grandes acertos e grandes erros.

Os resultados fazem parte da história do país, e seus registros são importantes para que novos tempos sejam anunciados com ajustes e para que o país possa progredir da melhor forma.

Para sintetizar as principais características dos planos governamentais, Toni (2014) apresenta um quadro resumido em diferentes fases:

QUADRO 14 – FASES DOS PLANOS GOVERNAMENTAIS

Fase	Características	Período
I. nacional - desenvolvimentista	<ul style="list-style-type: none"> •Planejamento Estatal •Nacionalismo econômico •Planejamento econômico - normativo 	dos anos trinta até o pós-guerra
II. desenvolvimentista - dependente	<ul style="list-style-type: none"> •Desenvolvimento associado ao capital externo - Industrialização acelerada •Modernização do Estado e da burocracia estatal 	do pós guerra ao golpe militar
III. desenvolvimentista - autoritário	<ul style="list-style-type: none"> •Planejamento autoritário, economista e normativo •Lógica do comando & controle •Planos de Desenvolvimento 	nos Governos militares
IV. democrática - liberal	<ul style="list-style-type: none"> •Recomposição formal das organizações de planejamento •CF de 1988, Início dos ciclos dos PPAs •Gerencialismo edomínio da lógica orçamentária - fiscal 	da redemocratização ao governo LulaI
V. desenvolvimentista - societal	<ul style="list-style-type: none"> •Retomada do planejamento com ênfase setorial •Mudanças pontuais nos PPAs: mais participação e territorialização da agenda •PPAs de Estados e Municípios 	do governo Lula I até o presente

Assim, podemos identificar os cinco grandes períodos do planejamento governamental no Brasil. No período do primeiro ao segundo mandato do presidente Getúlio Vargas, o plano tinha característica de nacional-desenvolvimentista.

O período do pós-guerra até o golpe militar de 64 representa o período de plano desenvolvimentista-dependente.

O período chamado de desenvolvimentista-autoritário representa o regime militar. O quarto período representa o início da democracia no país, é chamado de democrático-liberal e, por último, o período atual, em que é representado pela participação da sociedade civil e pela inclusão social, chamado de desenvolvimentista-societal.

5 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E NOVAS PERSPECTIVAS

A administração pública tem se esforçado para modernizar e se adequar aos avanços tecnológicos, à expansão de demandas e, principalmente, em acompanhar os novos desafios do mundo globalizado.

Uma das formas de flexibilizar e elevar o conceito de democracia é envolver a sociedade na participação das tomadas de decisões. Para tanto, conselhos, organizações e novos formatos de arranjos com a sociedade civil e a iniciação privada têm sido incentivados.

O planejamento governamental, aliado ao conceito de políticas públicas, surge para que os desenvolvimentos econômico, social, político e ambiental sejam assegurados de acordo com as necessidades apresentadas pela sociedade.

Dessa forma, sob estas novas perspectivas, o planejamento governamental, além de cumprir a legislação quanto à sua responsabilidade orçamentária, tem que ter um olhar para os indicadores sociais e formular políticas públicas que objetivam os resultados esperados de acordo com as demandas e as imposições.



RESUMO DO TÓPICO 1

Neste tópico você pôde:

- Perceber a evolução dos planejamentos governamentais formais do Brasil.
- Identificar os principais planos governamentais formais.
- Verificar as principais demandas para a formulação do planejamento governamental em cada tempo histórico.
- Entender a diferença entre os planos plurianuais em vigor e seus anteriores.

AUTOATIVIDADE



- 1 Qual a principal diferença dos planejamentos formais realizados antes dos planos plurianuais?
- 2 Quais são os princípios básicos dos planos plurianuais?
- 3 Por que a participação social se tornou um instrumento para a elaboração do plano plurianual?
- 4 Cite e explique um ponto positivo e um ponto negativo dos planos plurianuais.

POLÍTICAS PÚBLICAS

1 INTRODUÇÃO

Políticas públicas têm sido termos bastante utilizados no mundo político e acadêmico. Primeiro, porque se tornou necessária a apresentação de intenções dos governos, ainda em campanhas, e, em caso de eleitos, no exercício de mandato, a sua formalização. A participação da sociedade civil efetivou a via dupla para que as intenções, ações e prestações de contas sejam apresentadas e compartilhadas.

A expansão da democracia fez com que Estado e governos tomassem maior consciência acerca de suas responsabilidades e no desenvolvimento de ações para que o interesse coletivo e o bem comum fossem preservados e alcançados.

Após uma abordagem epistemológica da palavra ‘política’, Secchi (2014, p. 1) adota o conceito de que “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”.

Sousa (2006), em um estudo aprofundado sobre políticas públicas desde a sua origem e aplicabilidade dos termos em diferentes países, destaca que, no sentido técnico-conceitual, as políticas sociais e as políticas públicas são campos multidisciplinares. Por isso, a dificuldade do seu entendimento, não no sentido do conceito estrutural, mas da sua aplicabilidade e das suas subdivisões.

Políticas públicas, como destaca Secchi (2014), possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público. Assim, políticas públicas devem ter a intenção de resolver problemas dos quais a sociedade necessite e que seja para o seu bem-estar, seja, muitas vezes, para grupos majoritários ou minoritários.

Definir políticas públicas num único conjunto de palavras é uma grande dificuldade e arbitrariedade, dada a sua complexidade. Um único conceito para políticas públicas é uma tarefa, dada a disparidade de respostas a perguntas básicas acerca de questões fundamentais elaboradas por Secchi (2014, p. 2):

Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais?

Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência?

Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

As políticas públicas têm como natureza o problema público, ou seja, é uma ação que é definida para minimizar ou resolver problemas da sociedade, a fim de favorecer para que o bem comum prevaleça nos princípios da administração pública.

2 CONCEITOS E TERMOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Leonardo Sechi, estudioso em políticas públicas, em sua obra publicada intitulada Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos, aborda com grande profundidade e esclarecimento esse campo. No glossário de sua obra, alguns termos irão auxiliar a compreensão no decorrer do presente curso.

Muitos termos encontram-se na língua inglesa, pela influência teórica dos autores no campo das políticas públicas, da gestão pública e da administração pública, e pelo contexto em conceituar determinadas palavras recorrentes no campo das políticas públicas e que expressam sentidos únicos para essa área. Apresenta-se o quadro a seguir:

QUADRO 15 – PRINCIPAIS TERMOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Accountability</i>	Termo em inglês que corresponde à capacidade de imprimir transparência, controlar e responsabilizar o agente por suas ações e omissões.
Agenda	Conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.
Ator	Indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política. Exemplos: os políticos, os partidos políticos, os burocratas, os grupos de interesse, os movimentos sociais, a mídia, as organizações não governamentais, as empresas, as redes de políticas públicas.
Burocrata	Funcionário público de carreira que tem a responsabilidade primordial de transformar intenções políticas em ações, ou seja, implementar políticas públicas.
Grupos de interesse (ou grupos de pressão)	Conjunto de atores que se organizam e utilizam seus recursos para influenciar as políticas públicas de acordo com seus interesses.
Impacto	Efeito sistêmico de uma política pública nas esferas política, econômica, social, cultural, organizacional etc.

Implementação	Execução de uma decisão. No ciclo de políticas públicas, a implementação representa a fase em que a política pública é colocada em prática.
Opinião pública	Julgamento coletivo de uma comunidade política sobre determinado tema, que é capaz de influenciar as escolhas políticas.
<i>Policy community</i> (comunidade de política pública)	Rede de atores organizados em torno de uma área de políticas públicas, que se reconhecem reciprocamente e compartilham uma linguagem e um sistema de valor.
<i>Policymakers</i> (fazedores de política pública)	Atores que protagonizam a elaboração de uma política pública.
<i>Policytakers</i>	Destinatários de uma política pública, ou seja, aqueles atores para os quais a política pública foi elaborada.
Política (<i>policy</i>)	Diretriz ou orientação para a ação.
Política governamental	Política pública estabelecida por ator governamental dos poderes Legislativo, Executivo ou Judiciário.
Política pública (<i>public policy</i>)	Diretriz elaborada para enfrentar um problema público.
Político	Ator responsável por aglutinar e promover interesses dos cidadãos. Quando investido de cargo executivo ou legislativo, o político tem o papel primordial de estabelecer objetivos políticos, ou seja, identificar problemas públicos e decidir quais políticas públicas são adequadas para combatê-los.
Problema público	Diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.
Processo político	Série de funções ou atividades com o objetivo de transformar demandas políticas em respostas políticas.
<i>Stakeholders</i>	Todos os portadores de interesses nas atividades de uma organização (uso nas ciências da administração), ou nos impactos de uma política pública (uso na área de políticas públicas).
Tomada de decisão	Escolha de um curso de ação. No ciclo de políticas públicas representa a fase em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público, explicitadas.
<i>Think tank</i>	Organização de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas.

FONTE: Adaptado de Secchi (2014, p. 151-158)

Agora que você já se familiarizou com alguns termos do campo de políticas públicas, prepare-se para aprofundar um pouco mais.

2.1 TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Existe certa confusão entre política e políticas públicas, até porque, como bem colocado por Lowi (1972) apud Secchi (2014, p. 23), “as políticas públicas determinam a dinâmica da política”, ou seja, as formas de relações do governo em relação à sua sociedade interna e externa.

É claro que as relações de poder em torno das políticas públicas dependem do momento histórico, político, social e econômico, bem como da estrutura de conflitos, das lideranças, das demandas mais ou menos urgentes, entre outros fatores.

As políticas públicas poderiam ser analisadas por diferentes ângulos, haja vista que existe uma imensa complexidade e interdisciplinaridade no seu teor teórico e prático. Assim, baseados em diferentes autores, as políticas públicas podem ser classificadas em diferentes tipologias.

Tipologia de Lowi

A tipologia de Lowi, apresentada em 1964 e referenciada na obra de Secchi (2014) e de Rua e Romanini (2015), está baseada ‘no impacto esperado pela sociedade’; em vista disso, o critério de avaliação desse impacto está classificado em quatro tipos de políticas públicas.

- 1) **Políticas regulatórias** – são as políticas que estabelecem padrão de comportamento, serviços ou produtos, tanto para os atores públicos como para os atores privados. Exemplos: Código de Trânsito, Legislação Trabalhista e outros.
- 2) **Políticas distributivas** – são as políticas que beneficiam determinado grupo de pessoas ou localidade ou região etc. São bens ou serviços que são subsidiados para a coletividade. Exemplos: construção de escolas e hospitais, salário-desemprego, programas de renda mínima etc.
- 3) **Políticas redistributivas** – são as políticas que concedem benefícios para determinadas categorias ou grupos através de recursos de outros grupos específicos. Exemplos: Reforma Agrária, cotas universitárias etc.
- 4) **Políticas constitutivas** – são as políticas que determinam as regras e os procedimentos das políticas públicas, delimitam as competências e jurisdição, são também chamadas de políticas estruturadoras. Exemplos: São os poderes e competências entre as esferas, sistema político-eleitoral, entre outras.

Essa tipologia auxilia na classificação de políticas públicas, embora muitos dos exemplos possuam características de uma ou outra política, daí a dificuldade de instituir limites rígidos entre uma ou outra política. Todavia, essa classificação é denominada de grande valia para o universo acadêmico e para os próprios analistas de políticas públicas, porque auxilia na condição de analogias e interdisciplinaridade.

Tipologia de Salisbury

A tipologia de Salisbury (1968) apud Rua e Romanini (2015) classificou os tipos de políticas públicas a partir da tipologia de Lowi, sob a perspectiva da demanda de segmentos da sociedade e pelo aspecto decisório político. Assim, os tipos de políticas públicas na tipologia de Salisbury são classificados em:

QUADRO 16 – POLÍTICAS PÚBLICAS NA TIPOLOGIA DE SALISBURY

	Sistema Decisório Fragmentado	Sistema decisório Concentrado
Demanda fragmentada	Distribuição	Regulação
Demanda concentrada	Autorregulação	Redistribuição

FONTE: A autora (2015)

- 1) **Políticas distributivas** – são as políticas voltadas para a demanda de segmentos, clientela específica, em que o sistema de decisão também é fragmentado.
- 2) **Políticas regulatórias** – são as direcionadas para segmentos específicos, mas com processo decisório político bem fundamentado.
- 3) **Políticas autorregulatórias** – são as políticas voltadas para demandas concentradas, entretanto sob um sistema de decisão política fragmentado.
- 4) **Políticas redistributivas** – aquela em que a demanda é concentrada e o sistema decisório político também.

A tipologia de Salisbury apresenta a sua classificação sob a perspectiva principal da força de decisão e a extensão da demanda.

Tipologia de Wilson

Para Rua e Romanini (2015), a tipologia de Wilson, apresentada em 1973, vem contestar os argumentos de Lowi, apresentados em 1964, enquanto que na leitura de Secchi (2014) a tipologia de Wilson não é contraditória à tipologia de Lowi, mas sim complementar. Todavia, a tipologia de Wilson está classificada pelo critério dos benefícios e custos.

QUADRO 17 – TIPOLOGIA DE WILSON

		Custos	
		Distribuídos	Concentrados
Benefícios	Distribuídos	Política majoritária	Política empreendedora
	Concentrados	Política clientelista	Política de grupo de interesses

FONTE: Wilson (1983) apud Secchi (2014, p. 27)

- 1) Política majoritária** – são as políticas cujos benefícios e custos são distribuídos pela coletividade. Exemplos: educação, segurança pública, energia etc.
- 2) Política empreendedora** – são aquelas em que os benefícios são coletivos, mas os custos concentrados em certas categorias. Exemplos: política ambiental, reforma administrativa, entre outras.
- 3) Política clientelista** – são as políticas em que os benefícios são direcionados para determinados grupos e os custos são divididos pela coletividade. Exemplos: subsídios, programas de renda mínima etc.
- 4) Política de grupo de interesses** – são as políticas em que os benefícios são destinados para determinados grupos, enquanto outros determinados grupos arcam com os custos. Exemplos: reforma agrária, política tributária etc.

Essa classificação de tipos de políticas públicas é um modelo em que se determinam os grupos que custeiam e os grupos que se beneficiam.

Tipologia de Gormley

A tipologia de Gormley, apresentada em 1986, refere-se à visibilidade das políticas públicas na sociedade. O nível de saliência e complexidade é referência para análise e classificação das políticas públicas.

QUADRO 18 – TIPOLOGIA DE GORMLEY

		Complexidade	
		Alta	Baixa
Saliência	Alta	Política de sala operatória (<i>operating room politics</i>)	Política de audiência (<i>hearing room politics</i>)
	Baixa	Política de sala de reuniões (<i>board room politics</i>)	Política de baixo escalão (<i>street level politics</i>)

FONTE: Adaptado de Gormley (1986) apud Secchi (2014, p. 28)

- 1) **Política de sala operatória** – com elevada complexidade e saliência, são as políticas que provocam bastante visibilidade e exigem conhecimento técnico para a sua elaboração. Exemplos: licenciamento de medicamentos, legislação de transgênicos, regulamentação da qualidade do ar e da água.
- 2) **Política de audiência** – com baixa complexidade e alta saliência, são as políticas que não necessitam de aprofundamento técnico, são simples para a sua elaboração, mas que têm alta visibilidade na sociedade. Exemplos: cotas raciais, regulamentação do aborto, porte de armas, diminuição da maioria etc.
- 3) **Política de sala de reuniões** – com elevada complexidade e baixa saliência, são as políticas que necessitam de profundo conhecimento técnico, mas que não atraem a atenção da sociedade. Exemplos: regras para o setor bancário, política cambial, política tributária etc.
- 4) **Política de baixo escalão** – com baixa complexidade e baixa saliência, são as políticas que não necessitam de aprofundamento técnico e também não atraem a atenção da sociedade. Exemplo: rotinas e procedimentos administrativos no setor público.

A tipologia de Gormley, no que diz respeito ao grau de complexidade da visibilidade, traduz as políticas públicas no grau de aprofundamento técnico para a sua elaboração e no nível de visibilidade (saliência) que as políticas públicas provocam na sociedade.

Tipologia de Gustafsson

A tipologia de Gustafsson adota outros critérios para a classificação das políticas públicas, que, conforme apresentam Rua e Romanini (2015, p. 7), estão divididas em:

- a) A intenção dos governantes em implementar a *policy*.
- b) A disponibilidade de conhecimento para a sua formulação e implementação.

Desse modo, as políticas públicas na tipologia de Gustafsson são classificadas em: política real, política simbólica, pseudopolítica e em política sem sentido.

QUADRO 19 – POLÍTICAS PÚBLICAS NA TIPOLOGIA DE GUSTAFSSON

		Intenção de implementar a política pública	
		Sim	Não
Conhecimento para a elaboração e implementação	Disponível	Política real	Política simbólica
	Indisponível	Pseudopolítica	Política sem sentido

FONTE: Secchi (2014, p. 29)

- 1) **Política real** – são as políticas em que os governantes têm realmente intenção de resolver um problema público e também possuem conhecimento para resolver.
- 2) **Política simbólica** – são as políticas em que os governantes têm condições de elaborar e implementar, mas não têm intenção de colocá-las em prática.
- 3) **Pseudopolítica** – são as políticas em que os governantes têm grande interesse de implementar, entretanto não possuem conhecimento para a sua elaboração e prática.
- 4) **Política sem sentido** – são aquelas políticas em que os governantes não têm interesse em implementar e também não possuem nenhum conhecimento para elaborar.

Tipologia de Bozeman e Pandey

A tipologia de Bozeman e Pandey apresenta uma classificação de políticas públicas dividida entre conteúdo técnico e conteúdo político. Essa tipologia, das estudadas até o momento, é a mais simplista, por se tratar de apenas dois tipos:

- 1) **Políticas públicas de conteúdo técnico** – são aquelas que apresentam conflitos relevantes no estabelecimento de objetivos e no ordenamento de objetivos, e, de alguma forma, ganhadores ou perdedores da política pública são identificáveis antes da implementação (SECCHI, 2014).
- 2) **Políticas públicas de conteúdo político** – apresentam poucos conflitos com relação aos objetivos e ao ordenamento dos objetivos, embora possam apresentar conflitos com relação aos métodos.

As tipologias apresentadas fortalecem a questão de que existe a complexidade para analisar políticas públicas. Por esse motivo, é possível que diferentes ângulos de análise sejam construídos.

2.2 FINALIDADE, NATUREZA E ABRANGÊNCIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas públicas, além da classificação por tipos, ainda podem ser analisadas quanto à sua finalidade, natureza ou grau de intervenção e abrangência. Quanto à finalidade, destaca-se a questão de compensar segmentos da sociedade menos favorecidos ou de qualificar e desenvolver segmentos para equacionar distorções.

Quanto à finalidade:

Rua e Romanini (2015, p. 9) classificam as políticas públicas quanto à finalidade de duas formas:

- a) Políticas compensatórias – são implementadas com o propósito de minimizar distorções sociais profundas. Ex.: políticas de cotas, políticas de demarcação de terras indígenas etc.
- b) Políticas emancipatórias – aquelas que se dirigem em conceder poder e autonomia para determinados grupos sociais inicialmente vulneráveis, de modo a promover sua independência frente à ação do Estado. Ex.: reforma agrária, inclusão produtiva, qualificação profissional etc.

Quanto à natureza ou grau de intervenção:

Quanto à natureza ou grau de intervenção, Teixeira (2002, p. 3) apresenta duas modalidades, uma que busca solidificar transformações, enquanto que a outra se preocupa em resoluções para situações emergenciais, transitórias. Vejamos:

- a) Estrutural – são políticas públicas que se preocupam em transformar problemas estruturais da sociedade. Exemplos: programas de emprego e renda, de propriedades, entre outros.
- b) Conjuntural ou emergencial – são políticas públicas que se preocupam em solucionar situações de problemas temporários.

Quanto à abrangência:

Teixeira (2002, p. 2) qualifica as políticas públicas de acordo com a abrangência, ou seja, quem seriam os beneficiários, assim:

- a) Universais – são políticas públicas que alcançam todos os cidadãos.
- b) Segmentais – são políticas públicas dirigidas para um segmento da sociedade (raça, gênero, idade etc.).
- c) Fragmentadas – são políticas públicas indicadas a determinados grupos sociais.

2.3 TIPOLOGIA PARA A ATIVIDADE GOVERNAMENTAL

Diante de tantas tipologias, Rua e Romanini (2015) apresentam a seguinte classificação de tipos de políticas públicas para a atividade governamental:

- a) Políticas sociais – são as políticas que garantem os direitos sociais, como educação, saúde, previdência etc.
- b) Políticas econômicas – são as que asseguram estabilidade econômica e social, além de também promover o país para a economia externa, como exemplo da política monetária, fiscal, cambial, entre outras.
- c) Políticas de infraestrutura – políticas públicas que asseguram as condições de infraestrutura no país, como exemplo da política de transportes, energia elétrica, petróleo etc.
- d) Políticas de Estado – são as que garantem a cidadania, a ordem interna, a defesa externa, como exemplo dos direitos humanos, da defesa nacional, segurança pública, relações exteriores e outras.



RESUMO DO TÓPICO 2

Neste tópico você pôde:

- Assimilar o conceito de políticas públicas e a sua importância para o planejamento governamental.
- Compreender a complexidade e a interdisciplinaridade das políticas públicas.
- Identificar os tipos, finalidade, natureza e abrangência das políticas públicas.

AUTOATIVIDADE



- 1 Como você define políticas públicas?
- 2 Das tipologias estudadas, qual você considera a mais interessante? Por quê?
- 3 No formato de quadro, dê um exemplo de políticas públicas e classifique conforme as tipologias, finalidade, natureza e abrangência.
- 4 Apresente as tipologias para a atividade governamental.

CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

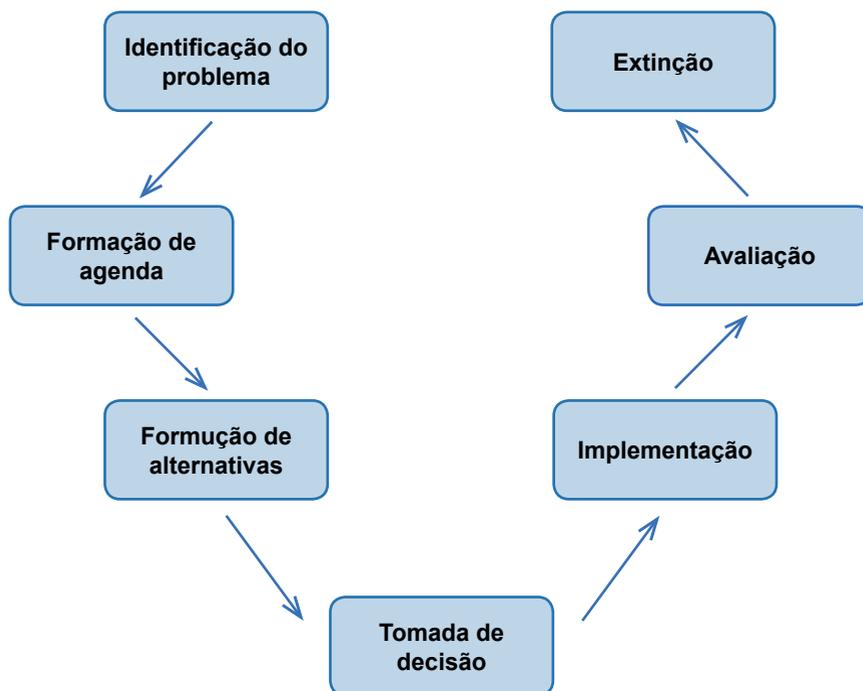
1 INTRODUÇÃO

Assim como no estudo de planejamento e planejamento estratégico, o processo de elaboração de políticas públicas requer um esquema para que etapas sejam executadas e, por fim, a elaboração e execução de políticas públicas sejam garantidas.

Esse ciclo pode ter mais ou menos fases, dependerá do método, ou mesmo da escolha de referência. No propósito do presente curso, adota-se o ciclo apresentado por Secchi (2014), constituído por sete fases principais:

- 1) Identificação do problema
- 2) Formação de agenda
- 3) Formulação de alternativas
- 4) Tomada de decisão
- 5) Implementação
- 6) Avaliação
- 7) Extinção.

FIGURA 32 – CICLO DAS FASES DE POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: Secchi (2014, p. 43)

Vamos entender melhor cada fase do ciclo de elaboração de políticas públicas!

2 FASES DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1 - Identificação do problema

O problema é a disparidade entre uma situação que se quer (considerada ideal), para outra situação que se está (considerada real). A identificação de um problema pode parecer simples, mas nem tão simples é, devido às colisões de interesses que ora acontecem, ou mesmo em estipular os mais urgentes, ou ainda, limitar a incapacidade técnica ou financeira, entre tantos outros fatores e variáveis que se apresentam.

No campo das políticas públicas, um problema pode ser denominado problema público, uma vez que todo problema público se refere à coletividade, seja ele de grupos majoritários ou minoritários. “Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública” (SECCHI, 2014, p. 44).

Para Sjöblom (1984) apud Secchi (2014, p. 45), a identificação de um problema público envolve:

- A percepção do problema – corresponde quando muitos atores relevantes da sociedade percebem um problema, por esse motivo o problema público pode ser considerado subjetivo ou intersubjetivo.
- A definição ou delimitação do problema – refere-se a delimitar o problema para que seja realizado um levantamento das possíveis causas do problema, assim como soluções, obstáculos, avaliações.
- A avaliação da possibilidade de solução – embora nem sempre as políticas públicas possam resolver os problemas sociais por completo, ainda assim a busca de soluções é para que esses problemas possam ser minimizados.

Após a identificação dos problemas públicos, necessita-se que esses mesmos problemas sejam agendados para explorar esclarecimentos e novos horizontes na formulação de uma política de ação.

2 - Formação de agenda

A agenda é “um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes” (SECCHI, 2014, p. 46). É na formação de agenda que problemas ganham notoriedade, ou mesmo perdem notoriedade. A agenda permite que ações em torno de um problema sejam desenhadas, como também a coleta de opiniões técnicas seja acrescida para que possíveis hipóteses ou soluções sejam delineadas.

De acordo com Cobb e Elder (1983) apud Secchi (2014, p. 46), existem dois tipos de agenda a considerar:

- Agenda política - esse modelo de agenda são os problemas percebidos pela comunidade política e que merecem intervenção pública.
- Agenda formal - são os problemas já decididos ao enfrentamento pelo poder público. Também chamada de agenda institucional, a agenda formal estabelece a discussão para os problemas escolhidos.

Ainda segundo Cobb e Elder (1983) apud Secchi (2014), para que o problema entre na agenda política existem três condições a ponderar:

- Atenção – os diferentes atores políticos devem entender que um problema necessita de ação.
- Resolutividade – as ações devem ser possíveis de execução e necessárias.
- Competência – o problema deve ser assumido por agentes públicos capazes de realmente assumirem a responsabilidade de solução.

3 – Formulação de alternativas

A partir da formação da agenda em que foi possível o levantamento de problemas, a nova etapa é chamada de formulação de alternativas. Nesta etapa, reúnem-se todas as combinações possíveis para a resolução dos problemas. É nesta fase que soluções formais e informais são levantadas, levando em consideração custos e benefícios para cada hipótese de resolução.

Na formulação de alternativas são elaborados os métodos e programas de trabalho, assim como as estratégias e ações.

Ao estabelecer os objetivos, várias são as alternativas possíveis de solução. Para isso é necessário o levantamento dos recursos e a definição do tempo, para que seja possível fazer as melhores escolhas conforme as possibilidades.

4 - Tomada de decisão

A tomada de decisão é o processo após o levantamento de alternativas, em que representam as escolhas tomadas.

A tomada de decisão diante de um problema requer escolhas. Os critérios dessas escolhas podem ser em função do tempo, custos, equidade, sustentabilidade, entre outros.

Entretanto, a tomada de decisão no modelo de racionalidade pode ser dividida em:

- Racionalidade absoluta – Esse modelo é baseado em encontrar a melhor escolha através do cálculo.
- Racionalidade limitada – Esse modelo está baseado na tomada de decisão quanto às melhores escolhas.

Assim, a Racionalidade absoluta se refere mais à questão quantitativa, enquanto que a Racionalidade limitada se refere à questão qualitativa, ou pode-se considerar que a primeira é mais eficaz, enquanto que a outra é mais eficiente.

Outro modelo de tomada de decisão, apresentado por Lindblom apud Secchi (2014), não considera a racionalidade e sim o incrementalismo. O modelo incremental é composto de três características:

- 1) Os problemas e as soluções são redefinidos a todo tempo da tomada de decisão, num processo contínuo.
- 2) As decisões do passado refletem nas decisões do presente.
- 3) As decisões representam os interesses e as escolhas dos atores num processo de participação e construção política para o consenso.

Kingdon (1984) apud Secchi (2014) apresentou o modelo dos fluxos múltiplos, o qual consiste na ideia de que uma política pública acontece a partir da conveniência de PBS e soluções, num cenário político oportuno.

Próximo ao modelo de Fluxos Múltiplos do modelo de Cohen, March e Olsen (1972) apud Secchi (2014), Na Lata do Lixo. O modelo da Lata do Lixo se refere ao encontro de PBS, soluções e oportunidades de decisões, ou seja, resoluções baseadas na casualidade.

QUADRO 20 – FLUXOS MÚLTIPLoS

MODELOS	CONDIÇÕES COGNITIVAS	ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS	MODALIDADE DE ESCOLHA	CRITÉRIO DE DECISÃO
Racionalidade Absoluta	Certeza	Análise completa e Cálculo de Consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade Limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das Alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo Incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações Sucessivas Limitadas	Ajuste mútuo de Interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de Soluções e problemas	Casual

FONTE: Adaptação por Bobbio apud Secchi (2014, p. 55)

5 – Implementação

A fase da implementação de políticas públicas é a prática constituída de regras, processos e ações.

Esta fase é bastante complexa, porque configura a hora de colocar em prática o planejamento, as estratégias elaboradas, as técnicas, processos, recursos humanos, recursos técnicos. Entretanto, existem duas bases na implementação: a administrativa (técnica) e a política.

A base da implementação levou muitos estudiosos a elaborarem uma avaliação para verificar o quão uma ou outra podem influenciar mais e positivamente nos resultados das políticas públicas.

Assim, conforme apresenta Sabatier apud Secchi (2014), existem basicamente dois modelos de implementação de políticas públicas:

- **Modelo *top-down*** – de cima para baixo, esse modelo se caracteriza pela separação das fases entre a tomada de decisão e a implementação, essas fases aconteceriam consecutivamente. Nesse modelo a elaboração da política pública deve ser realizada pelos atores públicos e a sua implementação pelos atores administrativos e técnicos.
- **Modelo *bottom-up*** – de baixo para cima, esse modelo se caracteriza pela participação dos atores públicos e burocratas na elaboração e execução, fazendo com que as fases de decisão e implementação aconteçam quase que em concomitância.

Dessa maneira, podemos verificar que, conforme os dois modelos podem apresentar benefícios, vai depender do problema para o qual a política pública está sendo elaborada. Muitas vezes, a intervenção dos atores políticos é necessária para que ocorra a implementação, e em outras vezes esta intervenção poderá ocorrer numa fragilidade técnica-administrativa.

6 – Avaliação

A avaliação de políticas públicas é um processo em que a validade das propostas deve ser apurada, a fim de avaliar o processo de implementação e o desempenho das ações.

É na fase da avaliação que será possível verificar se houve ou não solução ou minimização do problema. Para tanto, a avaliação necessita ser baseada em elementos para a análise: critérios, indicadores e padrões.

Secchi (2014) apresenta os principais critérios para as políticas públicas:

- **Economicidade** – é a utilização de recursos.
- **Eficiência econômica** – é a relação dos recursos utilizados e a produtividade.
- **Eficiência administrativa** – é a conformidade entre a execução e as estratégias e métodos preestabelecidos.
- **Eficácia** – é o nível de alcance das metas e objetivos preestabelecidos.
- **Equidade** – refere-se à homogeneidade na distribuição de benefícios ou punições.

Os principais padrões de políticas públicas são chamados:

- **Padrões absolutos** – referem-se à avaliação entre as metas quantitativas e qualitativas preestabelecidas antes da implementação.
- **Padrões históricos** – referem-se à avaliação entre dados quantitativos e qualitativos pertinentes a períodos passados (meses, anos).
- **Padrões normativos** – referem-se à avaliação entre dados quantitativos e qualitativos ideais e os reais.

O uso da avaliação é um grande referencial para que as políticas públicas possam ser avaliadas de forma quantitativa e qualitativa. Também servem para que ajustes possam ser efetuados durante o processo de sua implementação e também para futuras políticas.

A avaliação é um instrumento valioso para que o processo de implementação e os resultados possam ganhar maior produtividade. Todavia, conforme critérios, indicadores e padrões adotados, a avaliação pode representar tanto uma verdade absoluta como uma verdade obscura.

7 - Extinção

As políticas públicas, assim como os projetos, ou como um ciclo, também têm um fim. A extinção deve ser um processo natural, entretanto, o motivo pelo qual se dá a sua extinção pode ser positivo ou não.

A extinção de políticas públicas pode acontecer por três diferentes motivos:

- O problema foi resolvido.
- O problema não é mais relevante.
- Os programas e as ações foram avaliados como ineficientes.

Existem políticas públicas que já são planejadas e elaboradas com data para seu fim. Existem também aquelas de difícil extinção, porque poderiam provocar grande agitação na sociedade por parte de seus beneficiários e simpatizantes, assim como o exemplo do Programa Bolsa Família.

Secchi (2014) faz análise de alguns tipos de políticas públicas que podem ser extintas:

1. Políticas redistributivas – são políticas de difícil extinção porque isto geraria conflito entre os destinatários e os custeadores. Exemplo: décimo terceiro salário.
2. Políticas distributivas - são políticas de difícil extinção porque grupos minoritários, localidades, têm um apelo forte para que seus interesses sejam mantidos. Exemplo: seguro defeso.
3. Políticas regulatórias – são políticas de mais fácil extinção porque perdem valor moral, embora permaneçam porque não existem atores interessados e com poder de efetuar a sua extinção. Exemplos: incorporação salarial do servidor público, pensão para filha de militar.

As políticas públicas que permanecem vivas podem ainda ter sua função efetiva para a sociedade, ou, por vezes, os atores com o poder de extingui-las que não têm interesse, ou os que têm interesse na sua extinção não têm o poder.

3 POLÍTICAS PÚBLICAS E ATORES INSTITUCIONAIS

As políticas públicas buscam equacionar os interesses da sociedade, no entanto, como alerta, Matias-Pereira (2012) defende que existe conflito na base de interesses, que torna as políticas públicas bastante contraditórias.

Como fazer uma mesma ação de concomitância aos interesses do governo, iniciativa privada e sociedade civil? Ora pode haver interesses comuns, ora pode haver interesses completamente díspares. Assim, “as políticas públicas se concretizam por meio de um processo intrincado e dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizações de interesses” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 22).

Em vista disso, Matias-Pereira (2012) apresenta a classificação dos atores institucionais como interno e externo, assim:

- **Atores institucionais internos** – são os que fazem a instituição e podem interferir positivamente.
- **Atores institucionais externos** – são aqueles que não têm ação direta nas instituições e que, por isso, podem interferir negativamente.

Os atores institucionais nas políticas públicas se baseiam conforme o grau da relação, seja política, econômica ou social, “entre esses atores e os entes governamentais ou segmento objeto da política pública proposta” (MATIAS-PEREIRA, 2012, p. 22).

Secchi (2014) amplia as categorias de atores no processo de política pública, que na verdade estão entre os atores governamentais e não governamentais, mas que interessa conferir pelo esquema apresentado:

FIGURA 33 – ATORES NO PROCESSO DE POLÍTICA PÚBLICA



FONTE: Secchi (2014, p. 101)

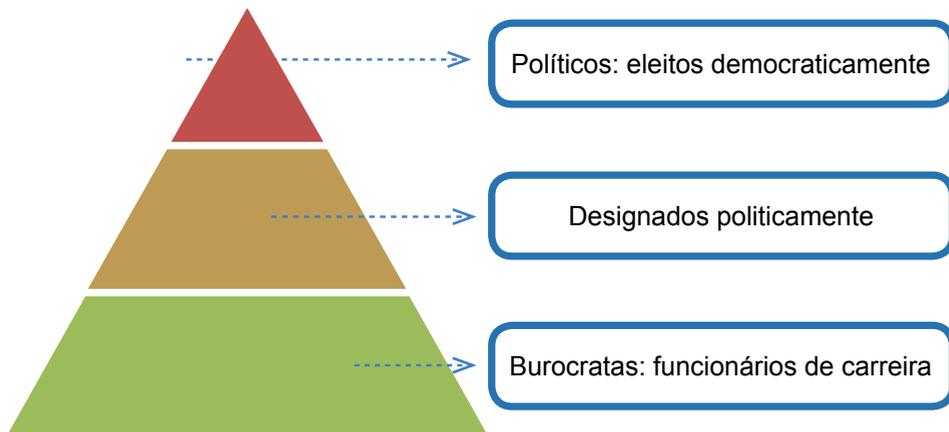
Vamos entender cada um desses atores apresentados por Secchi (2014):

Atores governamentais:

- **Políticos** – um dos principais atores no processo de políticas públicas, principalmente se investidos no Poder Executivo ou Legislativo, podem propor políticas públicas de grande impacto social.

- **Designados politicamente** – são os políticos eleitos democraticamente, os que são os políticos ou servidores públicos designados politicamente pelos políticos eleitos e os funcionários de carreira (burocratas), investidos em cargos públicos através de concurso.

FIGURA 34 – POLÍTICOS, DESIGNADOS POLITICAMENTE E BUROCRATAS



FONTE: Secchi (2014, p. 103)

- **Juizes** – são os servidores públicos com importante papel no processo de implementação de políticas públicas. São eles capazes de interpretar se a aplicação de determinada lei é justa ou não.

Atores não governamentais:

- **Grupos de interesse** – chamados de ‘grupo de pressão’, podem ser formalmente constituídos ou não, normalmente são pessoas organizadas voluntariamente que se juntam para alcançar interesse em comum.
- **Partidos políticos** – são organizações criadas formalmente para um projeto político de interesse da sociedade civil.

QUADRO 21 – ATORES NÃO GOVERNAMENTAIS

Grupos de interesse	Partidos políticos
Influenciam decisões governamentais indiretamente.	Influenciam decisões governamentais diretamente, podem estar como aliados ou em oposição ao governo.
Podem influenciar a opinião pública, mas não têm parâmetro para medir forças.	Medem suas forças por meio de eleições.
São organizações formais ou informais, podem ser grupos que se organizaram momentaneamente (informais) ou associações, sindicatos, movimentos, grupos, entre outros (formais).	São organizações exclusivamente formais, com registro em órgão competente (Tribunal Superior Eleitoral), com estatuto formalizado e estrutura organizacional.

FONTE: Secchi (2014, p. 103)

- **Meios de comunicação** – importante ator para a propagação de informações e na manutenção da democracia.
- **Think tanks** – são organizadores de pesquisa e aconselhamento em políticas públicas.
- **Destinatários de políticas públicas** – são os beneficiários das políticas públicas, que podem ser indivíduos, grupos e organizações.
- **Organizações de terceiro setor** – são as organizações privadas e sem fins lucrativos que lutam por interesses coletivos.
- **Outros stakeholders** – fornecedores, organismos internacionais, comunidades epistêmicas, financiadores, especialistas. São todos os que participam de forma direta ou indireta do processo de políticas públicas, sejam como colaboradores ou beneficiários.

Para as políticas públicas, os diferentes sujeitos exigem que a gestão pública tenha um controle social e suas ações devem ser coletivas e ter caráter cooperativo entre os diferentes sujeitos, que segundo Matias-Pereira (2012, p. 25), quer sejam:

- A estrutura de oportunidade política, entendida como o conjunto de opções oferecido por um sistema político e que possibilita aos atores tomar a decisão de participar na busca de bens públicos.
- A constituição de identidades sociais, ou o grau de articulação/desarticulação, de homogeneidade/heterogeneidade, a densidade da rede de relações sociais e a tradição associativa.
- A combinação de motivações que podem atuar num determinado momento a favor ou contra a participação.

Logo, equacionar interesses, quando adversos, caberá à gestão pública fomentar o diálogo para que uma tomada de decisão seja realizada conforme o esgotamento de negociações, arranjos e participação da representatividade dos atores institucionais e sociais.

Além da dificuldade de equacionar interesses, mensurar a gravidade maior ou menor de problemas, as prioridades, as principais necessidades, é uma atividade bastante complexa. Entretanto, Matias-Pereira (2012) classifica as demandas para as políticas públicas como: as demandas novas, as demandas recorrentes e as demandas reprimidas.

- **Demandas novas** – são os novos problemas ou novos atores políticos, não quer dizer que não existiam antes, todavia, ou não estavam organizados ou não haviam se manifestado até então.
- **Demandas recorrentes** – são os problemas não resolvidos ou mal resolvidos, ou seja, problemas que volta e meia tornam a se apresentar nos debates políticos e agenda governamental.
- **Demandas reprimidas** – são os problemas que não foram incluídos na agenda, seja porque não foram considerados necessários por parte do governo ou da sociedade, ou mesmo porque poderia ser uma ameaça aos interesses de quem está no poder.

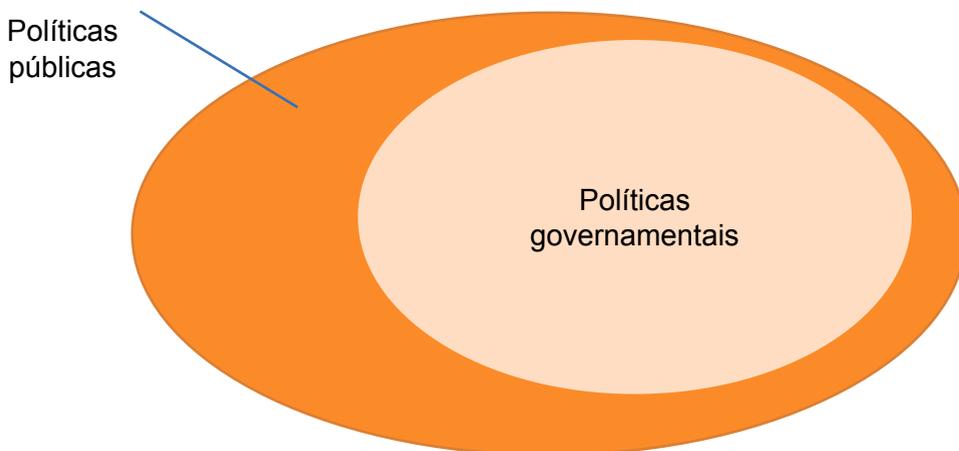
Assim, pode-se observar que, embora demandas existam, equacioná-las é difícil, porque exige que as relações de poder possam direcionar suas forças para as verdadeiras necessidades do bem comum. Muitas vezes, se muitas forem as demandas, isto exige que se faça prioridade, sem contar que o orçamento ainda é um fator de restrição.

3.1 POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Políticas governamentais são aquelas “elaboradas e estabelecidas por atores governamentais” (SECCHI, 2014, p. 5). As políticas governamentais podem ser elaboradas por órgãos dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário.

Podemos entender que as políticas governamentais são subgrupos das políticas públicas, assim como é apresentado na ilustração que segue.

FIGURA 35 – SUBGRUPOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FONTE: Secchi (2014, p. 5)

Heidmann (2010, p. 31) avalia que “a perspectiva de política pública vai além de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, promover ‘políticas públicas’”.

Sob esse ponto de vista, o autor exemplifica que uma associação de moradores é capaz de realizar um serviço local. Então, associações, organizações, que tenham o senso do bem comum, podem efetuar ações em prol da sua comunidade.

As políticas governamentais são ações de atores governamentais que se dirigem aos problemas locais e pontuais, enquanto que políticas públicas são mais abrangentes e destinam-se à sociedade como um todo.

4 FORMAÇÃO DE AGENDA PÚBLICA

A formação de agenda de políticas públicas, após análise de argumentos formulados por Pedone (1986) apud Matias-Pereira (2012), estabelece as formas de entrada dos assuntos na elaboração da agenda.

As formas de entrada na agenda pública são:

- Primeira forma de entrada – quanto às questões políticas, ocorre quando é necessária uma ação para dar resposta às situações emergenciais.
- Segunda forma de entrada – quanto ao processo político, ocorre quando atores políticos visualizam ganho político em resolver problemas ligados a segmentos sociais que os apoiaram na eleição ou nomeação.
- Terceira forma de entrada – quanto aos assuntos políticos na agenda política, normalmente são assuntos mais complexos e lentos, que demandam de análise técnica e pesquisa aprofundada.
- Quarta forma de entrada – quanto à antecipação de problemas, refere-se às políticas públicas proativas, que antecipam a resolução de problemas de questões essenciais para a sociedade.

Conforme podemos analisar, a formação de agenda pública poderá ter gama diversa de questões a serem classificadas, desde questões mais simples a questões mais complexas. De toda maneira, não é importante a forma de entrada das questões que são discutidas e analisadas, o importante é a qualidade da discussão em torno dessas questões.

4.1 INDICADORES

Indicadores representam uma ferramenta que auxilia na avaliação do processo e dos resultados. Entretanto, a elaboração de indicadores é uma tarefa difícil, porque a representação quantitativa pode não ser suficiente para representar os resultados qualitativos que se esperava e vice-versa.

O indicador é uma medida, de ordem quantitativa ou qualitativa, dotada de significado particular e utilizada para organizar e captar as informações relevantes dos elementos que compõem o objeto da observação. É um recurso metodológico que informa empiricamente sobre a evolução do aspecto observado (FERREIRA; CASSIOLATO; GONZALEZ, 2009, p. 24).

O indicador está associado aos objetivos preestabelecidos, são eles os norteadores para que a análise dos indicadores possa representar se os resultados foram alcançados com sucesso ou não. A análise comparativa de resultados também pode ser chamada de indicadores de desempenho (ID).

Os indicadores de desempenho representam uma análise comparativa que mensura as metas preestabelecidas com o desempenho obtido, seja por períodos anteriores ou com atividades e/ou organizações similares.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos elaborou um guia metodológico de Indicadores de Programas. Nesse guia os indicadores apresentam propriedades essenciais, em que, qualquer que seja a fase do programa, o indicador deve ser considerado:

- Validade – refere-se à proximidade da realidade que se deseja medir ou modificar.
- Confiabilidade – representa os indicadores elaborados por uma metodologia confiável, transparente de coleta e divulgados para o conhecimento dos interessados.
- Simplicidade – quanto mais simples um indicador, melhor é a sua comunicação.

Os indicadores sociais são importantes instrumentos de análise e avaliação, eles auxiliam na formulação e implementação das políticas públicas. O desempenho governamental pode ser mensurado a partir dos indicadores sociais, bem como as ações e as tomadas de decisões podem ser influenciadas pela relevância de avançar em critérios não tão bem avaliados nos indicadores sociais.

A mensuração de indicadores quantitativos e qualitativos pode não ser complementar, haja vista que, por vezes, quantidade não é sinônimo de qualidade, e a busca da excelência pode ser excludente. Daí, também, que muitas vezes há de se fazer escolhas quanto às metas.



Mesmo sem qualidade, uma política pública que atinja maior número de pessoas é muito melhor que uma política que atinja um menor número de pessoas, mas com qualidade.

Pensando nessa questão de quantidade e qualidade, Matias-Pereira (2012, p. 29) classifica os indicadores sociais em dois tipos:

- Indicadores objetivos (quantitativos) – são ocorrências concretas e medidas empíricas da realidade social, construídos a partir de estatísticas públicas disponíveis, como, por exemplo, a taxa de desemprego, taxa de evasão escolar, entre outros.
- Indicadores subjetivos (qualitativos) – são medidas construídas a partir da avaliação dos indivíduos ou especialistas com relação a diferentes aspectos da realidade, levantadas em pesquisas de opinião pública ou grupos de discussão, como, por exemplo, avaliação do desempenho de governantes, nível de confiança nas instituições, entre outros.

Os indicadores sociais que se referem a resultados positivos terão que ser elevados pelos seus aspectos objetivos e subjetivos, quantitativos e qualitativos, para que a sociedade realmente seja beneficiada e para que o planejamento governamental cumpra a sua função basilar do bem comum, sob o princípio da efetividade.

LEITURA COMPLEMENTAR

Entrevista com Geraldo Di Giovanni, professor-doutor do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp.

Em sua opinião, o que são políticas públicas?

Hoje, o conceito de políticas públicas tem que ser ampliado, alargado. Inicialmente, a compreensão de políticas públicas era simplesmente uma intervenção do Estado em uma situação que a sociedade considerava problemática. Embora seja verdade que toda política pública seja uma intervenção estatal, esse conceito se amplia porque o conceito tem que incorporar do que resulta a política pública – e a política pública é sempre resultado de uma interação muito complexa entre o Estado e a sociedade. Essa interação tem que ser incorporada no conceito de políticas públicas. Essa nova forma de intervenção do Estado começa a ganhar muita força na última metade do século passado. Por várias razões, os Estados se tornam cada vez mais obrigados a intervir na realidade social e na econômica, particularmente após a Segunda Guerra Mundial. Primeiro, porque o modelo de política econômica dos Estados modernos mudou, passou a ser mais inspirado em Keynes, o que exigiu muito a participação do Estado. Segundo, particularmente nos países capitalistas da Europa, essas intervenções se deram no contexto da Guerra Fria. Os países capitalistas tinham que dar alguma demonstração de que o capitalismo podia atender as necessidades das populações. Outra razão é que, de fato, no século XX, houve um grande crescimento dos direitos de cidadania. Foi aí que cresceram os sistemas de Previdência, Saúde, Educação. Isso tudo vai marcando a presença do Estado nessa interação com as demandas da sociedade. Outro fator importante nesse contexto de direitos é que o próprio conceito de democracia mudou. Antes, via-se democracia como simples direito de votar e ser votado. Hoje, considera-se Estado democrático aquele que responde às demandas sociais. Nesse contexto, foi surgindo uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, uma nova forma política. A política pública deixa de ser uma simples intervenção do Estado e passa a ser uma nova forma de exercício do poder numa sociedade democrática. Isso acontece em âmbito quase planetário. As políticas públicas são fruto da democratização da sociedade moderna, onde os cidadãos, instituições, organizações sociais, movimentos sociais e organizações não governamentais participam mais. Ou seja, as instituições atuam como agentes políticos, pressionando, refazendo a agenda

do Estado. Então, vem desse fato a enorme presença das políticas públicas na vida do homem moderno. É inimaginável pensar hoje, em um país como o Brasil, um cidadão que não participe de alguma política pública, seja como beneficiário, seja como um dos elementos que faz aquela política ser atuada.

Qual é a diferença entre política pública, de Estado e de governo?

Em geral, diz-se que as políticas de Estado são aquelas que conseguem ultrapassar os períodos de um governo. Ou seja, políticas públicas são políticas de Estado ou políticas de governo. A diferença entre aquilo que é política de Estado e o que é política de governo é a maneira como elas são institucionalizadas. Se elas são fortemente institucionalizadas em uma sociedade, não há quem as mude. Não adianta trocar o governo. Um exemplo disso é o Bolsa Família. Dificilmente, se houver um governo diferente do atual, ele vai mexer nesse programa. Hoje, existe uma concepção social de que esse tipo de assistência aos pobres é um requisito da sociedade moderna. Outro exemplo é o que aconteceu com a política econômica do governo anterior, que o governo atual adotou. A política macroeconômica é igual. Então, a política de estabilidade monetária, que é uma política pública, é uma política de Estado. As políticas de governo são aquelas que têm menor durabilidade, com institucionalização mais fraca. Tanto a política do Bolsa Família quanto a política econômica atual estão muito institucionalizadas; vai ser difícil mexer nelas.

Então, políticas públicas sempre viriam do Estado ou governo?

Não é que ela venha do Estado, mas é atuada pelo Estado, que é o seu grande protagonista. Mas emerge da sociedade, das necessidades e dos interesses que estão no interior da sociedade – interesses de qualquer ordem, seja o interesse econômico, político ou o próprio interesse de bem-estar da sociedade. Um usuário quer um sistema de saúde bom, o produtor de remédios quer colocar seu produto no sistema de saúde, o construtor de hospitais também, e o mundo político, através do governo e das instituições, deve fazer a mediação e responder a esses interesses.

Como a sociedade civil pode efetivamente participar das políticas públicas?

Exercendo o controle social, quando elas já estão ativadas, e também identificando questões sociais e fazendo com que elas entrem na agenda pública – agenda pública é o rol de necessidades sociais para o qual a sociedade leva o Estado a se debruçar. Isso pode ser feito através das organizações, seja

da sociedade civil ou políticas, como partidos, sindicatos, movimentos sociais, conselhos etc. Esse compromisso social depende muito dos valores das pessoas e das instituições. Há grupos que são francamente vinculados a valores de mercado, outros não. As políticas públicas são também um campo de conflito.

Quando surgiu no Brasil o conceito de políticas públicas? O que mudou ao longo desse tempo?

É um conceito muito evolutivo. Surge inicialmente nos EUA com uma conotação mais administrativa, mais pragmática, da simples intervenção do Estado. Para os americanos, política pública é o que os governos fazem. Nesses 60 anos de vigência do conceito, essa visão inicial foi enriquecida pelos franceses, pelos alemães, por nós, brasileiros. Esse conceito foi se ampliando, embora essa visão que eu estou passando, como uma forma política da sociedade democrática, ainda não seja generalizada. Essa é uma teoria de médio alcance que estou desenvolvendo no NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas), no Instituto de Economia da Unicamp. Estou escrevendo um livro sobre isso. Mas esse conceito é evolutivo. Para se ter uma ideia: quando o conceito surge nos EUA, eles estavam interessados em ver como “funcionavam” os governos municipais e estaduais, como a administração pública funcionava. Hoje, se pegarmos a União Europeia, já há políticas que ultrapassam as fronteiras dos países, supranacionais. No Brasil, o primeiro núcleo de estudo de políticas públicas foi o NEP, em 1983, do qual sou um dos fundadores. Mas existem outros grupos que estudam isso muito bem, em Brasília, no Rio etc. Esses estudos começaram a se disseminar na medida em que essas intervenções do Estado e de participação da sociedade começaram a aumentar de volume, particularmente a partir de 1985, com a redemocratização, e de 1988, com a Constituição.

Como você vê as políticas públicas hoje no Brasil? O que poderia ser feito para melhorá-las?

É importante dizer que as políticas públicas não são uma realidade absolutamente técnica, elas são políticas, têm a ver com a realidade política. O que está acontecendo no Brasil, e vejo isso com bons olhos, é que os fundamentos técnicos das políticas públicas têm melhorado muito. Hoje, nós dominamos uma série de técnicas de intervenção, como, por exemplo: sabemos tratar melhor os programas relativos à pobreza; temos um sistema público de saúde que, apesar de cheio de problemas a serem resolvidos, tem um padrão técnico embutido que é muito bom; tivemos avanços na educação – hoje temos 98% das crianças nas escolas. É claro que há problemas de qualidade, mas o que vejo nesses quase 30 anos em que estudo isso é que há uma melhoria no padrão técnico. O que seria importante no campo das políticas públicas é que

se melhorasse o padrão ético, não somente o técnico, e isso ainda é uma briga em função desse conjunto de interesses que estão envolvidos. Vamos encontrar corrupção nas políticas públicas? Sim. Vamos encontrar corrupção em certos agentes da sociedade que vivem nas costas do Estado, em conluios políticos etc. Então, há problemas técnicos a resolver, mas também há problemas de natureza ético-política, na definição de qual país nós queremos. No conjunto de todos os interesses que se envolvem nas políticas públicas, não há simetria, os poderes são sempre assimétricos de grupo para grupo. As políticas públicas são um campo conflituoso – não é um conflito aberto, mas um conflito de interesses, alguns dos quais se radicalizam.

Quais são as principais áreas em que há políticas públicas no Brasil?

O núcleo duro das políticas públicas de caráter social são emprego e renda, saúde, educação, previdência e assistência social. Há outros setores, como política habitacional e de estradas e rodagens, mas, falando das políticas sociais, esse é o núcleo duro, e é o campo que tem sido mais estudado no Brasil.

FONTE: Disponível em: <<http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>>. Acesso em: out. 2015.

RESUMO DO TÓPICO 3

Neste tópico você pôde:

- Identificar o ciclo de políticas públicas.
- Compreender as políticas públicas e seus atores institucionais.
- Entender sobre políticas governamentais e políticas públicas.
- Verificar a elaboração de indicadores para a avaliação do planejamento governamental e de políticas públicas.

AUTOATIVIDADE



- 1 Faça uma síntese do ciclo de políticas públicas.
- 2 Quais são as diferentes formas de extinção de políticas públicas?
- 3 Dê um exemplo de políticas públicas que você considera inadequado para os tempos atuais e justifique.
- 4 Quais são os principais atores institucionais na elaboração de políticas públicas?
- 5 Quais são as formas de assuntos relevantes que fizeram parte da formação de agenda pública?
- 6 O que são indicadores?

METODOLOGIA PARA O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

Esta unidade tem como objetivo principal identificar a estrutura conceitual de planejamento estratégico situacional e sua prática na gestão pública. Ao término desta unidade você deverá:

- perceber o que é planejamento estratégico situacional – método PES;
- entender como é elaborado na prática o método PES;
- identificar o triângulo do governo como sustentação para a gestão pública;
- compreender o que é governança e governabilidade.

PLANO DE ESTUDOS

Esta unidade está dividida em três tópicos principais. Ao final de cada um deles você encontrará atividades que o auxiliarão no seu aprendizado.

TÓPICO 1 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

TÓPICO 2 – ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TÓPICO 3 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

1 INTRODUÇÃO

Vimos, no início desse estudo, que o marco inicial do planejamento é a situação-problema, vimos também que as políticas públicas partem de uma necessidade e de um problema a ser resolvido. Dessa forma, o planejamento governamental deve procurar realizar um levantamento para diagnosticar os problemas da sociedade e procurar aplicar os recursos conforme as verdadeiras necessidades e com prioridades.

2 LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Na época atual, em que a participação dos cidadãos tornou-se mais relevante e com maiores exigências, o planejamento governamental torna-se mais complexo, porque tem que viabilizar canais de participação para buscar as situações-problema pela perspectiva não só administrativa, mas também pela perspectiva da sociedade. As exigências da transparência determinam que as ações governamentais se tornem mais vigilantes e diminuam os possíveis desencaminhamentos.

Conforme visto até o momento, o planejamento governamental é uma tarefa difícil e complexa para o governo, assim como se constata:

É complexa, enorme e difícil a missão do governo para atender às necessidades do usuário-cidadão, realizar os investimentos necessários, preocupar-se com a competitividade dos produtos nacionais, combater a pobreza etc. Isso tudo, sem desprezar as normas contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, e considerando a sustentabilidade das ações no longo prazo (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 73).

O levantamento da situação-problema também é o primeiro momento da metodologia do Planejamento Estratégico Situacional, conhecido como o método PES. Vamos estudá-lo e entender melhor essa metodologia de planejamento governamental.

3 MÉTODO PES

O Planejamento Estratégico Situacional, conhecido como método PES, teve influência em alguns autores, entretanto, seu maior entusiasta e idealizador foi o chileno Carlos Matus, que foi ministro da Economia do presidente Salvador Allende, de 1971 a 1973. Carlos Matus escreveu vários livros, e entre os seus principais conceitos estão o método PES e o Triângulo do Governo, que serão apresentados nesse caderno.



Carlos Matus Romo (1931–1998) nasceu no Chile em 19 de novembro de 1931, formou-se em Administração de Empresas na Universidade do Chile, em 1955, fez especialização em Administração e Planejamento Estratégico na Universidade de Harvard em 1956. Carlos Matus escreveu muitos textos que são lidos por políticos, funcionários públicos, intelectuais e estudantes. Tinha o sonho de criar uma Escola de Governo para proporcionar treinamento aos líderes e políticos, a fim de agirem efetivamente em soluções para o país.

FONTE: Disponível em: <<http://cigob.org.ar/elsever.com/sobre-cigob/carlos-matus/biografia>>. Acesso em: nov. 2015.

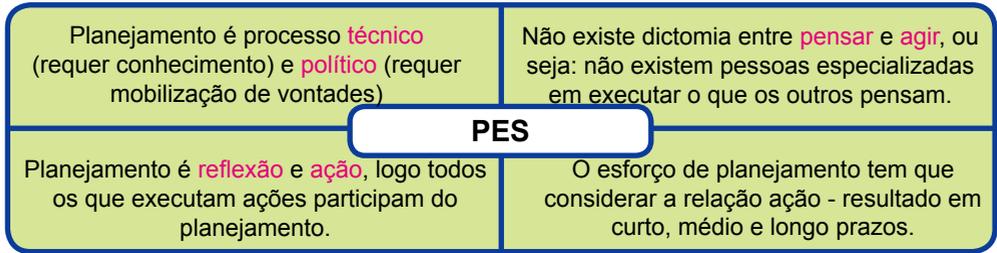
Carlos Matus (1996) valoriza a questão do planejamento estratégico como forma de calcular o futuro que se pretende, e construir ações efetivas para conquistar os objetivos propostos para chegar a este futuro.

O cálculo situacional sistemático relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação. A reflexão imediatista, tecnocrática e parcial não é planejamento, tampouco é planejamento a reflexão que se isola da ação e torna-se uma mera pesquisa sobre o futuro (MATUS, 1996, p. 19).

O Planejamento Estratégico Situacional é um capítulo à parte, pois se diferencia do planejamento estratégico normativo em vários aspectos, e, de acordo com Matus (1996), é o mais apropriado para a gestão pública.

O PES é um método que trata de problemas mal estruturados e complexos, principalmente aqueles que não têm solução normativa. O PES deve ser entendido numa visão multidisciplinar, em suas múltiplas dimensões: política, econômica, cultural, social etc. (ARTMANN, 2015).

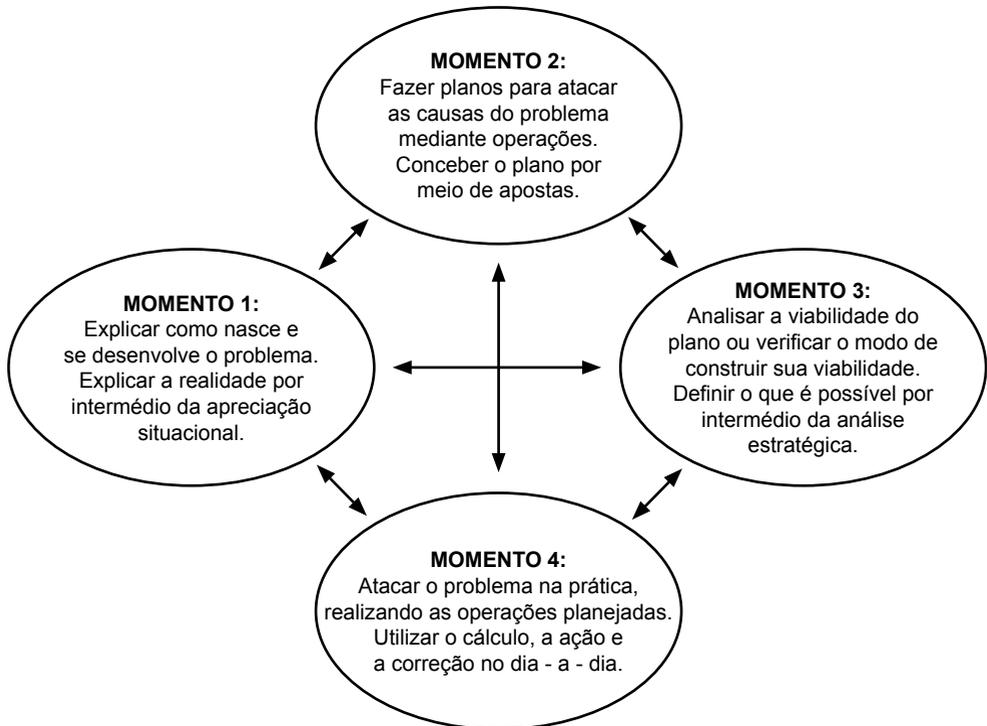
FIGURA 36 – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL



FONTE: Disponível em: <<http://virtual.ufms.br/objetos/Unidade2/obj-un2-mod1/2.html>>. Acesso em: nov. 2015.

O método PES é um assunto bastante recorrente e instigante para os que estudam planejamento governamental e para os estudiosos da gestão pública. Rieg e Araújo Filho (2002) aprofundam o estudo do método PES sob a perspectiva de Carlos Matus e o apresentam subdividido em quatro momentos:

FIGURA 37 – MOMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL



FONTE: Rieg e Araújo Filho (2002, p. 165)

Momento 1 – explicativo, busca entender os porquês da situação atual, conhecer, entender e explicar o problema.

Momento 2 – normativo, procura estabelecer o plano do que se pretende fazer para alcançar o futuro pretendido.

Momento 3 – estratégico, analisa se é possível e viável fazer os procedimentos planejados.

Momento 4 – tático-operacional, é a implementação das ações e a sua avaliação e correção no dia a dia.

Santos (2015) apresenta os quatro momentos do método PES de forma ainda mais simplificada:

FIGURA 38 – OS QUATRO MOMENTOS DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

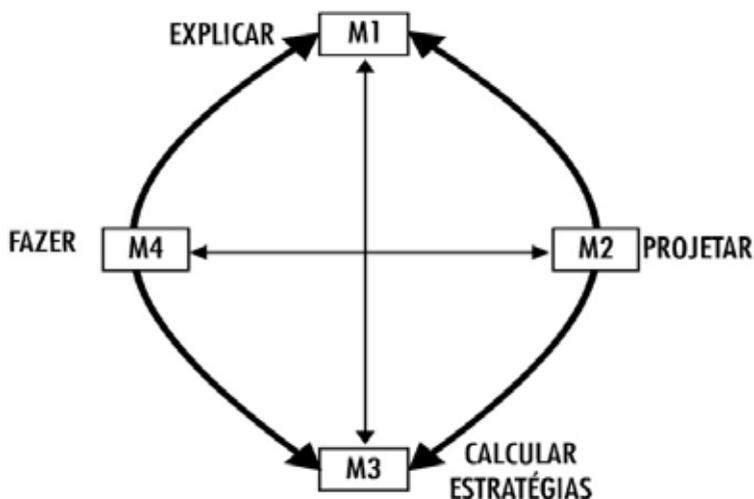
OS QUATRO MOMENTOS DO PES

M1 = MOMENTO EXPLICATIVO (foi, é, tende a ser)

M2 = MOMENTO NORMATIVO-PRESCRITIVO (deve ser)

M3 = MOMENTO ESTRATÉGICO (pode ser do deve ser)

M4 = MOMENTO TÁTICO OPERACIONAL (fazer e recalcular)



FONTE: Santos (2015)

O momento explicativo é o diagnóstico do planejamento normativo, é a fase de perceber o problema e selecionar os nós críticos. A causa do problema é chamada o nó crítico, que pode ser classificado em três alicerces: 1) a solução da causa do problema provocará a extinção do problema ou a sua minimização; 2) para a solução da causa do problema há disponibilidade de recursos; 3) a solução da causa do problema implicará na solução de outras causas de problema.

O momento normativo se refere às diretrizes de ação, o deve ser, quer dizer qual seria a realidade ideal. Esse é o momento de estabelecer os objetivos e planejar as ações necessárias para alcançá-los. É também o momento da verificação de recursos disponíveis e de agregar a atuação de diferentes atores.

O momento estratégico visa planificar os obstáculos a serem suplantados, ou seja, se existem forças políticas, administrativas, econômicas, institucionais para superar as adversidades, para solucionar o problema.

O momento tático-operacional é a ação, é a execução do plano em que deve contar com o gerenciamento do trabalho, prestação de contas e avaliação.

4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL E PLANEJAMENTO NORMATIVO

Qual é a diferença entre o Planejamento Estratégico Situacional e Planejamento Normativo?

O método PES apresentou uma nova metodologia de trabalho para o planejamento governamental, baseado em uma estrutura conceitual sólida, todavia, a sua contribuição em relação ao método tradicional é a provocação de uma reflexão. O método PES proporcionou uma análise comparativa no que se refere à teoria e prática entre o planejamento normativo e o planejamento estratégico situacional.

Embora bastante semelhantes do ponto de vista técnico-funcional, para a gestão pública o PES e o Planejamento Normativo apresentam diferenças importantes, no que se refere aos atores sociais e a sua participação, nas relações de poder e intervenções do governo e também quanto à visão multidimensional e ao tratamento dado aos problemas.

Vamos esclarecer o que é um Planejamento Normativo!

Observe os quadros que seguem para melhor entender as linhas metodológicas do Planejamento Normativo tradicional e Planejamento Estratégico Situacional – PES.

CONTRASTE ENTRE O MÉTODO TRADICIONAL E PES

PLANEJAMENTO TRADICIONAL	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL
1 – Determinista (predições “certas”)	1 – Indeterminista (previsões incertas)
2 – Objetivista (diagnóstico)	2 – Subjetivista (apreciação situacional)
3 – Predições únicas	3 – Várias apostas em cenários
4 – Plano por setores	4 – Plano por problemas
5 – Certeza	5 – Incerteza e surpresas
6 – Cálculo técnico	6 – Cálculo tecnopolítico
7 – Os sujeitos são agentes	7 – Os sujeitos são atores
8 – Sistema fechado (metas únicas)	8 – Sistema aberto (várias possibilidades)
9 – Teoria do controle de um sistema	9 – Teoria de participação em um jogo

FONTE: Disponível em: <<http://image.slidesharecdn.com/pes-150419072144-conversion-gate02/95/pes-3-638.jpg?cb=1429428281>>. Acesso em: nov. 2015.

Observando o quadro anterior, podemos observar que o planejamento tradicional se refere a um plano determinista em que para alcançar um objetivo é necessário estabelecer um sistema fechado. Nesse modelo de planejamento o método de trabalho é de total controle, numa previsão assertiva e bem calculada. Os planos são efetuados por setores numa perspectiva de teoria do controle de um sistema.

O planejamento estratégico situacional é um sistema aberto, baseado na elaboração de problemas com o levantamento de causas e consequências. A teoria é de participação, em que a participação dos atores sociais é fundamental para a governabilidade. A previsão de diferentes cenários auxilia para a inovação e maiores possibilidades de resoluções, bem como as incertezas e surpresas não são vistas como adversidades, mas capazes de fortalecer nas tomadas de decisões para melhoria dos resultados.

QUADRO 23 – DIFERENÇAS DE PLANOS DO MÉTODO DO PLANEJAMENTO TRADICIONAL E DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL

CONTRASTES DA PLANIFICAÇÃO TRADICIONAL COM A PES

Planificação tradicional	Problemas básicos		Planificação estratégica
1. Unidimensional (apenas recursos econômicos)	1. Como explicar	2. Como esboçar o futuro	1. Multidimensional (político, econômico, cognitivo, etc.)
2. Determinística $A \rightarrow B$	Diagnóstico <i>versus</i> Explicação Situacional	Asserção <i>versus</i> Aposta	2. Incerteza dura β \downarrow $A \rightarrow B$
3. Sem contexto (circunstâncias implícitas)	J1	J2	3. Contexto explícito parcialmente enumerável ($B=a,b,\dots?$)
4. Sem atores sociais (um governante e um sistema governado)	J3	Mesa de Jogo	4. Atores sociais em um jogo
5. Proposta de ação ao político com anúncio de resultados precisos	Consulta Política <i>versus</i> Análise Estratégica	Conselho Técnico <i>versus</i> Cálculo Situacional	5. Vários planos com resultados variáveis segundo as circunstâncias
6. O escritório de planificação planifica	3. Como calcular o possível	4. O que fazer hoje	6. Quem governa planifica

FONTE: Matus (2006, p. 123)

O esquema proposto por Matus (2006) representa o contraste entre o planejamento tradicional e o planejamento situacional. Esse esquema representa bem as diferenças entre os planos em que se destacam quanto ao planejamento situacional: multidimensionalidade, as incertezas são propostas de novas ações, os atores sociais fazem parte da teoria do jogo, vários planos são realizados no decorrer da resolução dos problemas conforme as circunstâncias que se apresentam e quem governa planifica.

O Planejamento Normativo é o tradicional planejamento em que o enfoque é a resolução de problemas técnicos e unidimensionais. O planejamento normativo surgiu nas décadas de 40 e 50 como instrumento de desenvolvimento, em que a otimização de recursos era o fator mais relevante. Esse modelo de planejamento é mais estático, no sentido de que se faz um cálculo do futuro possível, faz-se o plano de ação e procura-se manter o foco do delineamento traçado sem considerar as circunstâncias implícitas.

O Planejamento Estratégico Situacional procura entender o problema dentre as diversas facetas e interseções (culturais, sociais, políticas, econômicas etc.). O PES entende que a intervenção política do governo é de suma importância ao processo de congregar atores para contribuírem com diferentes observações para a sua solução. Também entende que todo problema é subjetivo, ou seja, está dentro de um sistema aberto e carregado de incertezas.

5 GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

Vamos começar diferenciando governabilidade e governança. Você sabe a diferença?

O conceito de governança no setor público é chamado de governança pública. Governança pública tem forte ligação com a governança corporativa, que é um conceito da iniciativa privada.

O conceito de governança corporativa é um modelo administrativo contemporâneo. De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa - IBGC, a origem da governança corporativa se deu em virtude dos conflitos de propriedades e da divergência dos interesses dos sócios e executivos para conduzir as melhores ações para a empresa. Assim, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2015) define governança corporativa como sendo:

Sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo as práticas e os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Ainda, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) apresenta os princípios básicos da governança corporativa, quer sejam:

- **Transparência** - Mais do que a obrigação de informar, é o desejo de disponibilizar para as partes interessadas as informações que sejam de seu interesse e não apenas aquelas impostas por disposições de leis ou regulamentos. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações da empresa com terceiros. Não deve restringir-se ao desempenho econômico-financeiro, contemplando também os demais fatores (inclusive intangíveis) que norteiam a ação gerencial e que conduzem à criação de valor.
- **Equidade** - Caracteriza-se pelo tratamento justo de todos os sócios e demais partes interessadas (*stakeholders*). Atitudes ou políticas discriminatórias, sob qualquer pretexto, são totalmente inaceitáveis.
- **Prestação de Contas (*accountability*)** - Os agentes de governança devem prestar contas de sua atuação, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões.
- **Responsabilidade Corporativa** - Os agentes de governança devem zelar pela sustentabilidade das organizações, visando à sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.

FONTE: Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18163>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

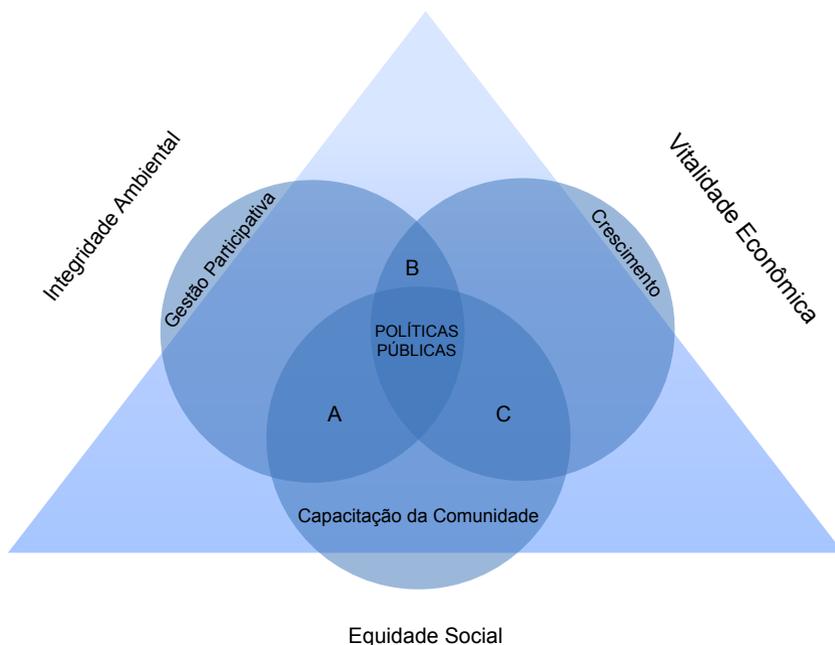
Sobre a influência da governança corporativa, a gestão pública apropriou-se e adaptou o conceito com o intuito de promover melhor gerência, até porque, com o protagonismo da sociedade civil no sentido de participar e cobrar, o monitoramento das ações governamentais tornou-se mais evidente.

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (TCU, 2014, p. 5).

Dessa maneira, a governança pública, assim como a governança corporativa, surgiu como novo conceito de gestão, uma vez que a transparência de ações, a equidade com a sua comunidade interna e externa, a prestação de contas, a responsabilidade e a sustentabilidade da organização passaram a ser uma consequência da evolução comportamental. No caso da governança pública, a partir dessas influências de novos modelos de gestão, da evolução comportamental, e, também, das exigências e no cumprimento das leis.

Nesse sentido, a governança pública pode ser demonstrada conforme a representação gráfica apresentada por Paludo e Procopiuck (2014). Esse modelo multidimensional de políticas públicas sustentáveis deve considerar a equidade social, a vitalidade econômica e a integridade ambiental para que as políticas públicas, através da boa governança, alcancem os resultados desenhados.

FIGURA 39 – MODELO MULTIDIMENSIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS SUSTENTÁVEIS



FONTE: Paludo e Procopiuck (2014, p. 83)

A figura apresentada por Paludo e Procopiuck (2014) quer representar as intersecções sobre as dimensões definidas por Flint (2004). A intersecção (A) – gestão participativa e capacitação da comunidade: representam as construções de agenda que definem os valores e propósitos em comum dos participantes. A intersecção (B) – gestão participativa e crescimento: representam a governança em que se devem criar processos decisórios a partir dos recursos disponíveis e a mobilização de conhecimento. E, por último, a intersecção (C) – crescimento e capacitação da comunidade, que se referem à ‘elevação da vitalidade social e econômica’.

Portanto, governança pública se refere à boa gestão em que a transparência, a equidade com a sua comunidade interna e externa, a prestação de contas, a responsabilidade e a sustentabilidade tornam-se instrumentos fundamentais. Então, o que é governabilidade?

A governabilidade se refere às relações do governo, à sua capacidade de articulações, às suas relações de poder que possibilitam que se tenha maior liberdade de ação, menos resistência, maior participação efetiva dos segmentos da sociedade e, com isso, melhores resultados nos programas e projetos, na prestação de serviços e para o bem comum (afinal, é para isso que o governo existe!).

Vamos observar o quadro teórico apresentado por Araújo (2002), que compara o conceito de três teóricos:

QUADRO 24 – COMPARATIVO DAS TIPOLOGIAS DE GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

Autores/Itens	Governabilidade	Governança	Traço/Distintivo
Bresse Pereira	Capacidade de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil.	Capacidade financeira/gerencial de formular e implementar políticas públicas.	Ênfase na governança. Entende a governabilidade como garantida nos seus fundamentos por meio do processo de redemocratização recente.
Eli Diniz	Condições sistêmicas de exercício do poder pelo Estado e seu governo em uma determinada sociedade.	Capacidade da ação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas e consecução das metas coletivas.	Ênfase na conexão da temática com a reforma do Estado, institucionalização da democracia, com o incremento da participação dos cidadãos.
Caio Marini	Condições de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias.	Capacidade técnica, financeira e gerencial de implementar estas transformações.	Ênfase na ligação da temática com a reforma do Estado e com a superação das desigualdades estruturais da sociedade brasileira.

FONTE: Araújo (2002, p. 19)

Após a análise conceitual no quadro anterior, Araújo (2002) concluiu que os conceitos apresentados possuem consenso quanto à governança e à governabilidade. A governabilidade converge para a capacidade e condições de legitimar o governo para agir, enquanto que governança é a capacidade gerencial, técnica, financeira de implementar e executar tais ações.

Ainda de acordo com Araújo (2002), governabilidade é o conjunto de condições necessárias para legitimar o governo e este possa atuar, enquanto que governança é a capacidade técnica, é a competência para pôr em prática as tomadas de decisões e a implementar políticas públicas. Podemos concluir que governabilidade e governança são conceitos interdependentes, ou seja, são duas vertentes que dão habilidade para que o governo possa realmente executar as ações necessárias para a transformação e para o bem comum através de: 1) capacidade de inter-relações e da tomada de decisão participativa; 2) capacidade técnica e disponibilidade de recursos.



Governabilidade refere-se ao conjunto das condições necessárias ao exercício do poder, ela deriva da legitimidade dada pela sociedade ao Estado e ao seu governo.

Governança é a capacidade estruturada de ação que o Estado possui para implementar políticas.

Gestão trata das formas de sistematizar as práticas para alcançar objetivos (ZIMMERMANN, 2015).

6 PACTO PARA BOA GOVERNANÇA

Como nosso estudo é sobre planejamento governamental, vamos destacar o ‘Pacto para Boa Governança’, uma iniciativa do Tribunal de Contas da União-TCU, com a proposta de contribuir com os governos estaduais para a boa governança.

O Tribunal de Contas da União apresenta aos órgãos e entidades da administração pública um documento – Referencial Básico de Governança – na intenção de colaborar com os governos estaduais para o desafio de concretizar as políticas públicas nas áreas de saúde, educação, infraestrutura, combate às desigualdades regionais, segurança e mobilidade urbana, para dar cabo ao programa de desenvolvimento econômico e social do país.

FIGURA 40 – PACTO PELA BOA GOVERNANÇA



FONTE: Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/retratodobrasil/home.htm>>. Acesso em: nov. 2015.

Nesse referencial as funções de governança, que incluem avaliar, direcionar e monitorar; devem ser exercidas de forma satisfatória. Para isso, o TCU (2014) destaca os principais mecanismos de liderança, estratégia e controle. Assim como se pode observar:

- **Liderança** refere-se ao conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental que asseguram a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança.
- **Estratégia** envolve o relacionamento com partes interessadas, a definição e monitoramento de objetivos, indicadores e metas, bem como o alinhamento entre planos e operações de unidades e organizações envolvidas na sua execução.
- **Controle**, por sua vez, abrange aspectos como transparência, prestação de contas e responsabilização.

FONTE: Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/governanca/entendendo-a-governanca/alinhamento-conceitual/>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

O TCU elaborou esse documento para auxiliar os governantes eleitos no ano de 2014 a fim de promover diálogo com cada Tribunal de Contas de Estado para que pudessem elaborar um relatório contendo o diagnóstico das funções de governo (no mínimo três e no máximo cinco) dentre as áreas temáticas: saúde, educação, previdência social, segurança pública e infraestrutura.

Os resultados desses relatórios farão com que os tribunais de contas possam, de forma individual ou em conjunto, atuar nas auditorias coordenadas visando melhoria para a atuação do governo e para que os interesses da população brasileira sejam preservados.

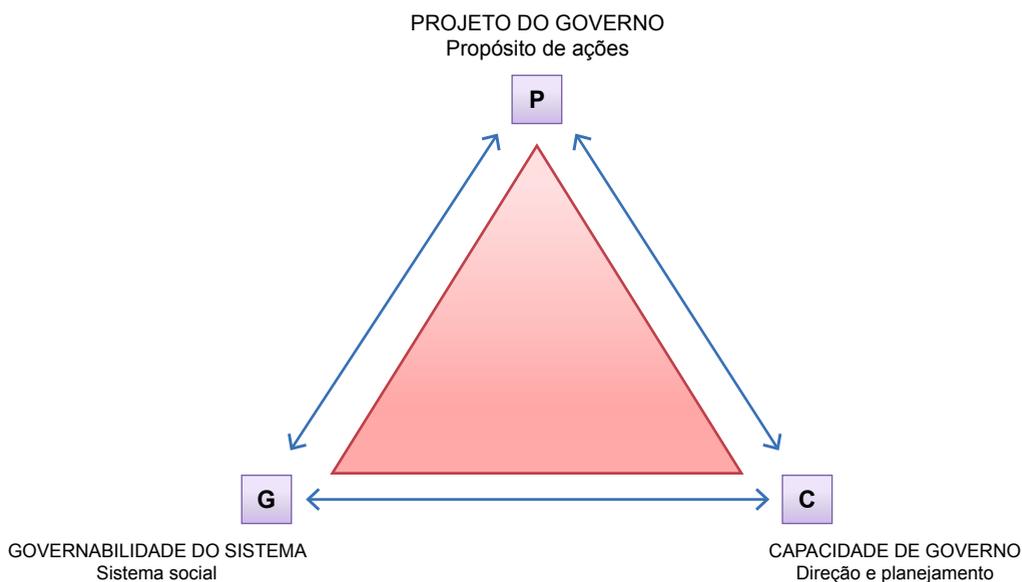
6.1 TRIÂNGULO DO GOVERNO

Agora que você já sabe o que é governabilidade e governança, entenderá com facilidade o triângulo do governo. O triângulo do governo apresentado por Matus (1993) representa a complexidade de governar, numa tríplice interdependência – projeto de governo – capacidade de governo – governabilidade de sistema.

Enquanto teoria, a planificação das ações tende a parecer mais fácil, mas na prática mesmo é preciso o domínio da teoria, conhecimento e habilidade do sistema social e a capacidade administrativa para empreender e conquistar objetivos.

Matus (1993) apresenta o triângulo do governo sob a perspectiva de que deve haver constante articulação sobre as três variáveis: projeto do governo, capacidade de governo e governabilidade do sistema. Essa articulação representa que um governo não governa sozinho, um governo não governa sem a participação de sua sociedade e um governo não governa sem ter a capacidade técnica para converter em métodos e equacionar recursos.

FIGURA 41 – TRIÂNGULO DO GOVERNO



FONTE: Adaptado de Matus (1993, p. 60)

O projeto do governo é uma proposta de ação para se chegar a um determinado objetivo. Tratando-se de governo federal, são normalmente discussões acerca do estilo de desenvolvimento, das reformas políticas, da política econômica, entre outros.

A governabilidade do sistema são as variáveis que o governo (ator) controla e não controla em seu processo. Assim como destaca Matus (1993, p. 60): “Quanto mais variáveis decisivas ele controla, maior a sua liberdade de ação e maior é para ele a governabilidade do sistema”.

A capacidade do governo é uma capacidade de direção de gerência, se refere aos métodos, técnicas, habilidades e experiências da equipe do governo. A capacidade do governo é o domínio de conduzir o planejamento e as variáveis para alcançar os objetivos propostos.

6.1.1 Atores sociais

Os atores sociais dentro do conceito de governança e planejamento estratégico situacional são muito importantes para a engrenagem da gestão pública. Matus (1993) repreende sobre a questão que atores sociais planejam, entretanto com métodos distintos. Isso quer dizer que as características do ator ou governante que lidera um processo de ação imprimem diferentes tipos de planejamento. E os atores sociais que compõem todo o sistema em si devem participar ou colaborar nesse processo de ação, caso contrário ficará comprometida a governabilidade do governo.

Para Matus (1993), essas variáveis entre 'eu e o outro' determinam diferentes graus de formalidade e sistematicidade, que significam:

Sistematicidade – são os requisitos ideológicos, teóricos e metodológicos que antecedem a ação, que, segundo Matus (1993, p. 55), “imprimem coerência e racionalidade particulares à ação”. Assim, sistematicidade é diferente de improvisação.

Formalidade – são os diferentes métodos de planejamento de acordo com as normas, regulamentos e procedimentos padronizados.

7 A PRÁTICA DO MÉTODO PES

A prática do método PES é muito utilizada em diferentes esferas de governo, organizações públicas e privadas e em diferentes entidades. É um método muito utilizado, porque auxilia no levantamento de problemas, determina prioridades, riscos, causas, consequências, tempo de resolução e responsabilidades.

Vamos apresentar um exemplo para que seja feito o levantamento de problemas e seja dado encaminhamento para as suas soluções. Vasconcelos, Santos e Matos Filho (2009), do Hospital Geral Prado Valadares, da Secretaria Estadual da Saúde do governo da Bahia, apresentaram um planejamento estratégico situacional para o hospital. Esse projeto visa melhorar as condições do hospital sob a perspectiva do método PES.

A sua apresentação será um importante instrumento para que você, acadêmico, possa seguir os passos aqui apresentados ou aperfeiçoá-los conforme a sua função ou conforme a instituição em que trabalha.

Os nós críticos se referem ao levantamento dos problemas e as inserções de governabilidade. Para investigar os nós críticos da organização foi realizada uma análise do ambiente interno e do ambiente externo. Após essa análise foi possível classificar a categorização dos problemas por linhas de ação; observe:

Modelo prático do método PES

1. Melhoria da Infra-estrutura

- **Estrutura Física Inadequada** – Construções antigas que não atendem às normatizações, ao perfil epidemiológico local e ao crescimento populacional. De acordo com a RDC 50/ANVISA e a PNH, os espaços físicos das unidades de produção de serviços não atendem satisfatoriamente as normas, nos seguintes itens: o dimensionamento mínimo em m² por leito, a ambiência, climatização, fluxo, acesso (todos os pacientes entram pela mesma porta de entrada, seja ele ambulatorial ou de emergência), o que dificulta o processo de trabalho.
- Manutenção predial precária;
- Dificuldades de estruturação de área para gestão de arquivos (documentos, prontuários, etc.).
- Clínica Cirúrgica (insuficiente para a demanda atual).
- Inexistência de Laboratório de Microbiologia;
- Insuficiência de espaço para armazenamento de materiais e medicamentos (Almoxarifado).

2. Aquisição de Equipamentos;

- **Mobiliários e equipamentos precários e insuficientes;**
- Morosidade na realização de investimentos (manutenção predial e atualização tecnológica).
- Manutenção preventiva precária de equipamentos).
- Obstetria com estrutura imprópria para o atendimento da lei do acompanhante da mulher em trabalho de parto (RDC 36).
- Laboratório (hematologia e bioquímica manual, inexistência de imunologia e microbiologia e hemogasometria com custo alto).
- Cirurgia Ortopédica (serviço inativo).
- Transporte para pacientes (frota sucateada e insuficiente).
- Rede de Gases da UTI, Unidade Neonatal e outras (sub-dimensionada e insuficientes).
- Plano de Gerenciamento de Resíduos (inexistente).

3. Informatização e descentralização da Informação em Saúde;

- **Inexistência de informatização dos processos de trabalho das Unidades de Produção;**
- Baixa cobertura de Tecnologia da Informação no Hospital;
- Falta de gerenciamento de custos para racionalização de recursos e otimização de resultados.
- Tecnologia da Informação com baixa cobertura (quase inexistente; falta de sistemas de informação para melhorar os processos de faturamento hospitalar, controle de almoxarifado, farmácia, etc.).
- Informações Assistenciais e Gerenciais insuficientes e sem indicadores.
- Ações de Vigilância Epidemiológica (incipientes ou insuficientes para o fluxo de pacientes com agravos de notificação compulsória).

4. Gestão de Processo de Trabalho e Desenvolvimento de Recursos Humanos com vistas à Humanização do Cuidado em Saúde;

- **Política incipiente de Recursos Humanos e Educação Permanente.**
- Princípios da Humanização não incorporados nos processos de trabalho.
- Produção de serviços de saúde com qualidade insuficiente.
- Profissionalização insuficiente de Coordenadores de Unidades de Produção.
- Dificuldades de Gestão dos Processos de Trabalho.
- Política de Saúde do Trabalhador do Hospital incipiente.
- Protocolos assistenciais e rotinas das unidades de trabalho insuficiente e não oficiais.
- Falta de comprometimento de alguns profissionais e servidores para melhor assistência e processo de trabalho;
- Cultura organizacional com visões corporativas e dificuldade de entrosamento entre as profissões.
- Interposição e desvio de competências de algumas categorias profissionais;
- Falta de planejamento pelos Setores (compras, serviços, atividades, ações, etc.).
- Fragmentação do cuidado;

- Quadro funcional deficitário (necessita recomposição em algumas áreas/atividades profissionais).
- 5. Fortalecimento da Gestão da Unidade e do SUS;**
- **Profissionalização insuficiente de coordenadores de Unidades de Produção.**
 - Co-responsabilização e integração de gestores municipais do SUS insuficiente ou inexistente.
 - Processos administrativos burocráticos e morosos (RH, Materiais).
 - Falta de gerenciamento de custos para racionalização de recursos e otimização de resultados.
 - Cultura organizacional com visões corporativas e dificuldade de entrosamento entre as profissões.
 - Falta de planejamento das compras com antecedência – levando em conta os prazos legais para aquisição.
 - Plano de Gerenciamento de Resíduos inexistente.
- 6. Regulação da Assistência e do acesso de usuários como estratégia de Humanização da Assistência;**
- **Superlotação do Hospital (especialmente da Emergência).**
 - Inexistência de regulação de leitos loco-regional.
 - Discrepância entre a demanda e a capacidade instalada (única referência regional de urgência/emergência e internação de maior complexidade).
 - Precariedade da rede pública de saúde regional (falta do modelo alternativo de atenção voltado para a prevenção, falta de regionalização e hierarquização do atendimento e regulação).
 - Forte cultura hospitalocêntrica com grande volume de atendimento que deveria ser direcionado à rede básica (incompatíveis com o perfil assistencial do Hospital).
 - Presença marcante de políticos locais tentando facilitar atendimento de usuários a revelia dos princípios de universalidade e equidade.
 - Longa permanência de pacientes da especialidade cirúrgica ortopédica.
 - Longa permanência de pacientes com patologias crônicas, principalmente Câncer.
- 7. Ampliação da oferta de serviços como estratégia de garantia da integralidade da assistência;**
- **Dificuldade de acesso a procedimentos de Alta Complexidade (especialmente nas áreas Neurocirúrgica, Cardiovascular, Hemodinâmica, Ortotrauma e Oncológica).**
 - Desassistência por conta do Serviço de Cirurgia Ortopédica inativo.
 - Discrepância entre a demanda e a capacidade instalada (única referência regional de urgência/emergência e internação de maior complexidade).
 - Insuficiências de especialidades médicas na região para contratação a exemplo de anestesiologia, cirurgia, terapia intensiva, pediatria, neonatologia, etc.
 - Laboratório (hematologia e bioquímica manual, inexistência de imunologia e hemogasometria com custo alto).
 - Inexistência de Laboratório de microbiologia.
 - Clínica Cirúrgica insuficiente para a demanda atual.
 - Longa permanência de pacientes da especialidade cirúrgica ortopédica.
 - Longa permanência de pacientes com patologias crônicas, principalmente Câncer.
 - Inexistência do Serviço de Internação Domiciliar.
- 8. Programa de Comunicação.**
- **Alguns princípios da Política Nacional de Humanização não incorporados aos processos de trabalho.**
 - Presença marcante de políticos locais tentando facilitar atendimento de usuários a revelia dos princípios de universalidade e equidade.
 - Cultura organizacional com visões corporativas e dificuldade de entrosamento entre as profissões.
 - Comunicação (não efetiva entre os setores; conflito de informação).

FONTE: Vasconcelos, Santos e Matos Filho (2009, p. 22-23)

Após longo levantamento dos problemas, em que é possível observar grande demanda de resoluções, os que se apresentam em negrito foram os priorizados para a linha de ação, ou seja, os problemas foram divididos em oito linhas de ação conforme o tema afim. Dessa forma, o novo quadro apresenta a linha de ação e o problema priorizado.

QUADRO 25 – MÉTODO PES – EXEMPLO PRÁTICO: PRIORIZAÇÃO DOS PROBLEMAS POR LINHA DE AÇÃO

<i>LINHA DE AÇÃO</i>	<i>PROBLEMA PRIORIZADO</i>
1. Melhoria da infraestrutura Hospitalar	Estrutura Física inadequada.
2. Ampliação e renovação do parque de Equipamentos;	Insuficiência de equipamentos.
3. Informatização e descentralização da Informação em Saúde;	Inexistência de informatização dos processos de trabalho.
4. Gestão de Processo de Trabalho e Desenvolvimento de Recursos Humanos com vistas à Humanização do Cuidado em Saúde;	Política incipiente de Recursos Humanos e Educação Permanente.
5. Fortalecimento da Gestão da Unidade;	Profissionalização insuficiente de coordenadores de Unidades de Produção.
6. Regulação da Assistência e do acesso de usuários como estratégia de Humanização da Assistência;	Superlotação do Hospital (especialmente da Emergência).
7. Ampliação da oferta de serviços como estratégia de garantia da integralidade da assistência;	Dificuldade de acesso a procedimentos de Alta Complexidade (especialmente nas áreas Neurocirúrgica, Cardiovascular e Oncológica).
8. Programa de Comunicação.	Alguns princípios da Política Nacional de Humanização não incorporados aos processos de trabalho das Unidades de Produção.

FONTE: Vasconcelos, Santos e Matos Filho (2009, p. 24)

A partir da priorização dos problemas por linha de ação, é preciso montar a árvore de problemas, ou seja, o problema, as suas causas e as suas consequências. Vejamos os problemas da linha de ação 1 e 2:

Método PES – Exemplo prático: explicação dos problemas priorizados

EXPLICAÇÃO DOS PROBLEMAS PRIORIZADOS (ÁRVORE DE PROBLEMAS)

CAUSAS

- Falta de modernização nas estruturas prediais de acordo com as normatizações existentes/ Políticas de saúde atual/ Crescimento populacional. Obs.: A capacidade instalada das unidades não correspondem à demanda dos serviços prestados e não acompanharam a mudança do perfil assistencial, como também a evolução das políticas de saúde.
- Falta de alteração da estrutura física, para a ampliação de serviços. As demandas da população, do Ministério Público e da SESAB, impõem a implantação de novos serviços sem o devido planejamento prévio e execução das reformas necessárias às unidades.
- Insuficiência de orçamento para atender as demandas locais.
- Ausência de planejamento das unidades em consonância com as prioridades demandadas pelo nível central.
- Priorização de orçamento.
- Burocracia dos processos licitatórios.

Problema 01: Estrutura Física Inadequada – Construções antigas que não atendem às normatizações, ao perfil epidemiológico local e ao crescimento populacional. De acordo com a RDC 50/ANVISA e a PNH, os espaços físicos das unidades de produção de serviços não atendem satisfatoriamente as normas, nos seguintes itens: o dimensionamento mínimo em m² por leito, a ambiência, climatização, fluxo, acesso (todos os pacientes entram pela mesma porta de entrada, seja ele ambulatorial ou de emergência), o que dificulta o processo de trabalho.

CONSEQUÊNCIAS

- Superlotação das unidades;
- Insatisfação do usuário;
- Acomodações inadequadas;
- Dificuldades nos processos de trabalho;
- Redução da produtividade;
- Restrição à abertura de novos serviços;
- Desobediência às normas da Vigilância Sanitária;
- Baixa qualidade da assistência.

CAUSAS

- Falta de manutenção preventiva;
- Ausência de renovação do parque de equipamentos;
- Escassez de recursos financeiros;
- Processo de aquisição de equipamentos centralizado na SESAB;
- Má utilização dos equipamentos devido ao desconhecimento, bem como ausência de compromisso, treinamento, ética profissional, fiscalização e medidas disciplinares dos gestores;
- Aquisição de equipamentos de baixa qualidade;
- Quantidades de equipamentos insuficientes para a demanda, causando sobrecarga e redução da vida útil do produto.

Problema 02: Insuficiência de equipamentos.

CONSEQUÊNCIAS

- Desgaste precoce;
- Diminuição da vida útil do equipamento;
- Aumento dos gastos com manutenção corretiva;
- Dificuldade nos processos de aquisição;
- Diminuição da eficácia e da eficiência dos processos de trabalho da unidade;
- Interrupção de serviços para a comunidade;
- Aumento da doença ocupacional;
- Interferências no relacionamento interpessoal;
- Diminuição da produtividade da unidade;
- Insatisfação dos usuários e trabalhadores;
- Construção de uma imagem negativa da unidade;
- Ônus para o serviço público devido à recompra.

FONTE: Vasconcelos, Santos e Matos Filho (2009, p. 25-26)

Dessa maneira, para cada linha de ação foi apresentada uma árvore de problemas com as suas devidas causas e consequências. O próximo modelo prático para o planejamento estratégico situacional é a planilha com objetivo geral, objetivos específicos, ações, indicadores, responsabilidades e prazos. Vejamos a planilha do módulo operacional por objetivo geral e linha de ação, no caso será apresentada a Linha de Ação 2.

Método PES – Exemplo prático: módulo operacional

Linha de Ação - 2			
Ampliação e renovação do parque de Equipamentos			
Objetivo Geral			
Ampliar e renovar o parque de Equipamentos			
Objetivos Específicos			
<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar manutenção preventiva e corretiva dos equipamentos da Unidade; 2. Renovar o parque de equipamentos do Hospital em quantidade suficiente à demanda; 3. Alocar recursos no orçamento do Estado para aquisição de Equipamentos; 4. Pleitear a descentralização dos processos de aquisição de equipamentos; 5. Capacitar os profissionais das Unidades de Produção para utilização dos equipamentos, adotando medidas disciplinares quando confirmada a intenção de danificar o equipamento; 6. Informar à DITEC sobre a inconformidade entre o equipamento descrito e o adquirido. 			
Ações (o que fazer)	Indicadores (como medir os resultados)	Prazos (quando)	Responsáveis (quem vai executar a ação)
<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Realizar levantamento e classificação dos Equipamentos para manutenção. 1.2 Contratar empresas especializadas para realização das manutenções de todos os equipamentos do Hospital. 1.3 Supervisionar e fiscalizar os contratos de Manutenção de equipamentos acerca do cumprimento de suas obrigações contratuais. 2.1 Realizar levantamento da necessidade de equipamentos por Unidade de Produção. 2.2 Encaminhar lista organizada por ordem de prioridade à SESAB. 2.3 Acompanhar processos de aquisição de Equipamentos desde a publicação do certame até entrega no Almoxarifado Central. 3.1 Solicitar à SESAB que inclua no orçamento do Estado o gasto com aquisição de equipamentos de acordo com o planejado. 4.1 Encaminhar ofício à SESAB justificando a importância na descentralização dos processos de compra de equipamentos para que seja discutida a possibilidade junto às instâncias superiores. 5.1 Realizar levantamento da necessidade de capacitação por tipo de equipamento e quem deverá ser capacitado; 5.2 Realizar curso com demonstração do uso correto de cada equipamento para os profissionais que utilizam nas Unidades de Produção. 5.3 Realizar monitoramento do funcionamento dos equipamentos atribuindo responsabilidades ao responsável pela quebra de equipamento por mau uso. 6.1 Informar à DITEC os problemas e inconformidades apresentadas por equipamentos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Proporção de equipamentos classificados. 1.2 Proporção de equipamentos cobertos por contrato de manutenção. 1.3 Proporção de empresas que cumprem as regras contratuais. 2.1 Lista elaborada. 2.2 Lista encaminhada à SESAB. 2.3 Processos acompanhados. 3.1 Orçamento alocado. 4.1 Ofício encaminhado. 5.1 Proporção de Unidades de Produção que concluíram o levantamento; 5.2 Proporção de profissionais qualificados para uso dos equipamentos em relação aos que utilizam. 5.3 Proporção de profissionais responsabilizados 6.1 Proporção de equipamentos em relação aos danificados. 6.2 Proporção de equipamentos com inconformidades e informado à DITEC. 	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 - 31/12/2008 1.2 - 30/04/2009 1.3 - 31/12/2008 2.1 - 15/12/2008 2.2 - 15/12/2008 2.3 - 2008/2009 3.1 - 15/11/2008 4.1 - 31/12/2008 5.1 30/03/2009 5.2 - 30/03/2009 5.3 - 2009 6.1 - permanente 	

FONTE: Vasconcelos, Santos e Matos Filho (2009, p. 36-37)

O exemplo do planejamento estratégico situacional aqui apresentado foi uma forma de apresentar como o método PES se desenvolve. Entretanto, como já discutido nesse estudo, para que as propostas de ações sejam realizadas por diferentes atores. Assim, diferentes atores, diferentes ações, diferentes significados, diferentes resultados.



Caro(a) acadêmico(a):

Um bom exercício é você tentar elaborar o método PES em alguma organização na qual você faz parte.



RDC 50/ANVISA é a Resolução nº 50, de 21 de fevereiro de 2002, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que dispõe sobre o Regulamento Técnico para planejamento, programação, elaboração e avaliação de projetos físicos de estabelecimentos assistenciais de saúde.

PNH – Política Nacional de Humanização é uma orientação lançada em 2003 que visa colocar em prática os princípios do SUS - Sistema Único de Saúde no cotidiano dos serviços de saúde, ou seja, promover mudanças na forma de gerir e cuidar.

RDC 36 é a Resolução nº 36, de 25 de julho de 2013, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, que institui ações para a segurança do paciente em serviços de saúde e dá outras providências.

RESUMO DO TÓPICO 1

Neste tópico você viu que:

- Ainda que apresentando a fundamentação teórica sobre o planejamento governamental, a prática é sempre uma experiência individual que auxilia demais na aprendizagem dos que começam, entretanto, a base conceitual fundamenta alicerces por uma vida inteira.
- As reais situações-problema de ordem pública.
- O planejamento estratégico situacional, conhecido como o método PES.
- As principais diferenças entre o planejamento estratégico normativo (tradicional) e o planejamento estratégico situacional (método PES).
- Os conceitos de governança e governabilidade.
- A importância do triângulo do governo para a governança pública.
- O instrumento de plano de trabalho para planejamento estratégico situacional.

AUTOATIVIDADE



- 1 O que é o método PES?
- 2 Quais são as principais diferenças entre o planejamento estratégico tradicional (normativo) e o planejamento estratégico situacional?
- 3 O que é governabilidade e governança?
- 4 Explique o triângulo proposto por Matus.

ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1 INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa do Brasil está dividida pela União, os estados-membros, Distrito Federal e municípios. De acordo com a Constituição Federal de 1988, os componentes da organização política-administrativa gozam de autonomia em virtude de poder organizar-se no sentido político, administrativo, tributário, orçamentário e institucional. Nascimento (2014) coloca que o Estado é organizado de forma federativa, e os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) têm as suas atribuições divididas nas três esferas de atuações (federal, estadual e municipal). Nascimento (2014, p. 18) ainda observa:

- A divisão de poderes entre a União e os estados-membros é ao mesmo tempo funcional e territorial.
- As constituições dos estados federados surgem ou estabelecem-se subordinadas à Constituição da União e às leis federais.
- As ações de caráter local são de competência dos estados e municípios.
- O núcleo estratégico do Estado é formado pela cúpula dos três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.
- Os municípios possuem os Poderes Executivo e Legislativo. O Judiciário municipal deverá ser suprido pelo governo estadual.

Oliveira (2014, p. 107), quanto à definição da estruturação organizacional, constata que:

É o delineamento interativo das responsabilidades, autoridades, decisões e comunicações dos executivos e demais profissionais em uma unidade organizacional, com suas funções e a relação de cada parte para com as demais e a instituição pública inteira.

Quanto à competência da administração pública, Meirelles (2006) observa que a primeira condição de sua validade é que os atos discricionários e vinculados só podem ser praticados pelo poder legal. E sob o conceito de competência administrativa, Meirelles (2006) observa que as suas funções e competências resultam da lei e por ela são limitadas.

De acordo com a nova estrutura da organização da administração pública do Brasil, após a Constituição de 1988, Mukai (1989) observa que as competências, embora sejam de matéria comum em todas as esferas, foram distribuídas para que proporcionassem maior agilidade e autonomia.

Assim, destacam-se as competências da União, conforme o artigo 21 e alguns de seus incisos da Constituição Federal de 1988:

Art. 21 Compete à União:

[...]

VIII - administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho;

XXV - estabelecer as áreas e as condições para o exercício da atividade de garimpagem, em forma associativa.

Sobre as competências comuns entre a União, Estados, Distrito Federal e os municípios, o artigo nº 23 da Constituição Federal de 1988 assegura e destacam-se:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

Das competências concorrentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, podemos encontrar na Constituição Federal de 1988, no artigo 24, as seguintes instruções:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015).

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.

Assim, a partir da estruturação da administração pública, o planejamento governamental é formulado pelo governo federal e deve ser conduzido para que haja a interdependências das ações das outras esferas do governo. Dessa maneira, do micro ao macro, os governos passam a colaborar e tornam-se corresponsáveis, coprodutores nas metas das políticas voltadas ao bem comum. Para tanto, a situação-problema passa a ser a meta de todos.

2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO GOVERNAMENTAL

O planejamento, de maneira geral, é uma atividade bastante complexa para as organizações privadas. Para a administração pública, poderíamos arriscar dizer que é ainda mais, em virtude da sua responsabilidade de usar recursos e atender à sua totalidade de cidadãos.

Vimos, no início deste estudo, que o planejamento governamental nasce da premissa de resolução de problemas. E é um problema a ser resolvido que impulsiona a administração pública mover-se em favor da sua resolução e do interesse coletivo.

O planejamento governamental do ponto de vista geral é, hoje, considerado a formalização de proposta de ações do governo, que pode ser manifestado em políticas públicas, em ações de parcerias, em arranjos, em ações diretas do governo no sentido macro e micro de sua gestão.

O planejamento estratégico governamental é a formalização das intenções da administração pública, mas baseado numa estrutura de ações bem delineadas dentro do orçamento disponível para que os objetivos almejados sejam alcançados com eficiência e eficácia.

3 SISTEMA DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO FEDERAL

O Sistema de Planejamento e Orçamento Federal está instituído através da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, em que organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

No artigo 2º da Lei nº 10.180/01 fica determinada a finalidade do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal:

- I - formular o planejamento estratégico nacional;
- II - formular planos nacionais, setoriais e regionais de desenvolvimento econômico e social;
- III - formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais;
- IV - gerenciar o processo de planejamento e orçamento federal;
- V - promover a articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, visando à compatibilização de normas e tarefas afins aos diversos Sistemas, nos planos federal, estadual, distrital e municipal.

Assim, é responsabilidade do órgão do Governo Federal mobilizar Estados, o Distrito Federal e os Municípios para que o planejamento governamental seja coeso nos seus objetivos e resultados preestabelecidos.

3.1 SIOP – SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOP é o sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal. De acordo com a sua “Carta de Serviços”, o SIOP é um sistema estruturante composto por módulos, desenvolvido pela Secretaria de Orçamento Federal em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, com a finalidade de:

- I - Elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO: ferramenta de propostas de alterações ao texto do Projeto de Lei.
 - II - Elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA: ferramenta para estimativa de receitas, fixação dos limites, captação da proposta e formalização dos Volumes do Projeto de Lei.
 - III - Elaboração e revisão do Projeto de Lei do Plano Plurianual - PLPPA: ferramenta para revisão dos cadastros, fixação dos limites plurianuais, captação da proposta plurianual e formalização dos Anexos ao Projeto de Lei.
 - IV - Alterações orçamentárias: ferramenta para permitir os ajustes necessários ao orçamento durante a execução.
 - V - Acompanhamento das Estatais: ferramenta para permitir acompanhar a execução orçamentária das Empresas Estatais.
 - VI - Acompanhamento orçamentário: ferramenta para permitir o registro físico das Ações orçamentárias da União.
- Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/downloads/cartas/carta_de_servicos_siop_abr2013.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2015.

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento tem a missão de: “racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a sociedade”. E por missão, ser uma organização de excelência na gestão de recursos públicos federais.

Os módulos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP estão divididos em: SIOPLegis; SIOP Relatórios, SIOP Gerencial-BI e SIOP Acesso Público.

FONTE: Adaptado de <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/planejamento_estrategico/130314_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2015.

Observe a “Carta de Serviços” do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

FIGURA 42 – CARTA DE SERVIÇOS DO SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SIOP

A Carta de Serviços é um instrumento que reflete o papel social da organização pública ao informar aos cidadãos quais os SERVIÇOS prestados por ela, como ACESSAR e OBTER esses serviços e quais são os COMPROMISSOS e os PADRÕES DE ATENDIMENTO estabelecidos. É uma ferramenta de gestão fornecida pelo Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização – Gestão Pública. As ações deste Programa têm por objetivo contribuir para que essas organizações públicas se empenhem cada vez mais em favor da sociedade. Nesse sentido, a Carta de Serviços sobre o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP vem mostrar como a instituição responsável em coordenar o orçamento federal se organiza para integrar os processos do sistema de Planejamento e Orçamento da União, otimizando procedimentos, reduzindo custos e oferecendo informações para o gestor público e para a sociedade.

Como acessar

O sistema SIOP está acessível para os usuários exclusivamente via internet, através do endereço eletrônico <https://siop.planejamento.gov.br>. Neste ambiente, o usuário encontra os menus de acesso ao sistema principal: ACESSO IDENTIFICADO SIOP, bem como os de acesso aos módulos: SIOP Legal, SIOP Relatórios, SIOP Gerencial-III e SIOP Acesso Público.

Onde tirar dúvidas

Outros esclarecimentos sobre o sistema SIOP podem ser obtidos pelo e-mail raportinsop@planejamento.gov.br ou pelo telefone (011) 3036-3121.

CARTA DE SERVIÇOS

SIOP
Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento

BRASIL
REPUBLICA FEDERAL DO BRASIL

FONTE: Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/cartas-de-servico/carta_de_servicos_SIOP.pdf>. Acesso em: nov. 2015.

FIGURA 43 – APRESENTAÇÃO DO SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO – SIOPI

SIOPI

O que é

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento - SIOPI é o sistema informatizado que suporta processos de planejamento e orçamento do Governo Federal.

Por meio do acesso à internet, os usuários dos diversos Órgãos Setoriais, Unidades Orçamentárias e Agentes Técnicos integrantes do Sistema de Planejamento e Orçamento da União, bem como outros sistemas automatizados, registram suas operações e efetuam suas consultas on-line.

O SIOPI é um sistema estruturante composto por módulos, desenvolvido e colocado em operação pela Secretaria de Orçamento Federal - SOF/MP, em parceria com a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI/MP, e o Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST/MP, para:

- I - elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO:** ferramentas para que todos os envolvidos no processo possam propor alterações ao texto do Projeto de Lei;
- II - elaboração do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA:** ferramentas para estimativa de receitas, revisão dos cadastros (Ações, Localizadores e Planos Orçamentários), fixação dos limites, captação da proposta e formalização dos Volumes do Projeto de Lei;
- III - elaboração e revisão do Projeto de Lei do Plano Plurianual - PLPPA:** ferramentas para revisão dos cadastros (Programas, Indicadores, Objetivos, Iniciativas, Medidas Institucionais e Financiamentos Extra orçamentários), fixação dos limites plurianuais, captação da proposta plurianual e formalização dos Anexos ao Projeto de Lei;
- IV - alterações orçamentárias:** ferramentas para permitir os ajustes necessários ao orçamento durante a execução: créditos suplementares, créditos especiais, créditos extraordinários e ajustes em classificações;
- V - acompanhamento das Estatais:** ferramentas para permitir acompanhar a execução orçamentária das Empresas Estatais; e
- VI - acompanhamento orçamentário:** ferramentas para permitir o registro físico das Ações orçamentárias da União.

Módulos

SIOPLegis – É o sistema de consulta à legislação que reúne

documentos oficiais publicados, como leis, decretos, portarias, instrumentos normativos, regulamentos, decisões, declarações, comunicações e outros cujo assunto seja relacionado direta ou indiretamente ao orçamento público ou sobre ele cause impacto. Qualquer cidadão pode acessar o conteúdo, sem necessidade de cadastro prévio.

SIOP Relatórios – Disponibiliza uma série de informações sobre o Orçamento da União, suas alterações e execução no ano corrente e dados históricos de forma gerencial ou operacional, facilitando a análise e o acompanhamento da execução orçamentária por meio de relatórios pré-formatados. Para acessar as informações é necessário acesso identificado.

SIOP Gerencial-BI – Permite acesso amplo e facilitado às informações do SIOP, SIAFI e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos por meio de uma única ferramenta de consulta de Business Intelligence – BI. O módulo disponibiliza informações do Orçamento da União, suas alterações, execução do ano corrente e restos a pagar, e também dados históricos desde 1994. Para acessar os dados é necessário acesso identificado.

SIOP Acesso Público – Tem como objetivo fornecer acesso a todos os cidadãos que tenham interesse de acompanhar as informações sobre a Lei Orçamentária Anual - LOA, utilizando a base de dados do SIOP. Qualquer cidadão com acesso à Internet pode consultar as informações atualizadas sobre a LOA, sem necessidade de autenticação, autorização ou mesmo um cadastro prévio.

Público-alvo

Servidores da Administração Pública que exercem atividades nas áreas de planejamento, orçamento, finanças, compras, convênios e controle, além de cidadãos interessados nos temas orçamento público e políticas públicas.

Compromissos

- I - prover mecanismos adequados ao registro e controle dos processos de planejamento e orçamento;
- II - fornecer meios para agilizar os processos de elaboração do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - PLDO, do Projeto de Lei Orçamentária Anual - PLOA, do Projeto do Plano Plurianual - PPPA e tramitação de pedidos de alterações orçamentárias;
- III - fornecer fonte segura e tempestiva de informações orçamentárias.

rias, destinada a todos os níveis da administração pública;
 IV - integrar e compatibilizar as informações disponíveis nos diversos órgãos e entidades participantes; e
 V - permitir aos segmentos da sociedade obterem a necessária transparência das informações orçamentárias.

Área responsável

Coordenação-Geral de Tecnologia da Informação - CGTEC, da Secretaria de Orçamento Federal – SOF, em parceria com a Coordenação-Geral de Orçamentos do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST e a Coordenação-Geral de Gestão do Conhecimento - SPI, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP.

Capacitação

A Secretaria de Orçamento Federal – SOF, como unidade gestora responsável pelo desenvolvimento e operação do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP, promove, durante todo o ano, oficinas disponibilizadas aos Órgãos Setoriais, Unidades Orçamentárias e Agentes Técnicos, mediante solicitação para o e-mail treinamentosiosop@planejamento.gov.br

O objetivo dos treinamentos é contribuir para a melhoria do processo de elaboração do orçamento, além de proporcionar a utilização de instrumentos tecnológicos mais modernos e garantir a participação de todas as entes do Sistema de Planejamento e Orçamento da União.

MISSÃO DA SOF

"Racionalizar o processo de alocação de recursos, zelando pelo equilíbrio das contas públicas, com foco em resultados para a sociedade."

VISÃO DA SOF

"Ser a organização de excelência na gestão dos recursos públicos federais."



4 PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

A participação da sociedade no processo de planejamento governamental tem sido um instrumento para dar voz aos diferentes segmentos e, assim, poder extrair as verdadeiras necessidades e prioridades para a atuação do governo.

Atualmente, o contexto social exige que repensemos a forma de atuação do Estado e o seu papel frente à sociedade, adotando-se princípios mais adequados de gestão, a fim de se aumentar a eficiência da ação estatal, sem abandonar a eficácia e a função de coordenação das políticas públicas (BERNARDONI; CRUZ, 2010, p. 13).

Hoje, em todas as esferas de governo são realizados mecanismos de participação da sociedade, com representatividade nos diferentes setores (governo, mercado, terceiro setor). Essa participação é viabilizada através de conselhos, comitês, câmara de estudos, audiência pública, entre outros.

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento instituiu o Monitoramento Participativo do Plano Plurianual. O objetivo principal do Monitoramento Participativo é coordenar, uniformizar e aperfeiçoar as informações governamentais ao repassar para a sociedade e com isso fazer disso um instrumento de participação e planejamento público.

A viabilização da participação da sociedade está definida em três espaços de interação: Fórum Interconselhos, Agendas Transversais e Participação Social e Planejamento. Vamos conhecê-los!

4.1 POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), com o objetivo de aprofundar a participação social como método de gestão.

FIGURA 44 – POLÍTICA NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL



FONTE: Disponível em: <<http://consciencia.blog.br/wp-content/uploads/2014/10/pnps.jpg>>. Acesso em: nov. 2015.

Essa iniciativa é importante para viabilizar e garantir canais de comunicação e participação com a sociedade, principalmente na elaboração, na implementação e no acompanhamento das políticas públicas.

A Política Nacional de Participação Social orientará os órgãos e entidades da administração pública federal para melhor utilização das diversas instâncias e mecanismos de participação social existentes, permitindo um maior grau de aderência social às políticas públicas, e contribuindo também para o aumento da transparência e da eficácia da administração pública (BRASIL, 2015c).

A Política Nacional de Participação Social é um mecanismo de fortalecer a democracia através do diálogo e da atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. O Decreto nº **8.243/14 define a sociedade civil organizada em diferentes modelos de representatividade, como:**

Art. 2º Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - sociedade civil - o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações;

II - conselho de políticas públicas - instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III - comissão de políticas públicas - instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo entre a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV - conferência nacional - instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distritais, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersetorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração

pública federal e sociedade civil.

Parágrafo único. As definições previstas neste Decreto não implicam na desconstituição ou alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal (BRASIL, 2015c).

Conforme o Decreto nº 8.243/14, esses mecanismos de participação colocam em prática a verdadeira fundamentação da democracia, em que a sociedade civil torna-se, então, protagonista e corresponsável na elaboração, implementação, execução e avaliação das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1988, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, entre tantos outros acordos e tratados internacionais, preveem a participação como uma garantia da cidadania e da democracia.

O Compromisso é resultado da ação conjunta da Secretaria-Geral da Presidência da República e de secretários estaduais de Participação Social, que consolidaram e aprovaram a proposta, submetida a processo de consulta pública em 2013. O Compromisso Nacional pela Participação Social contribui para o aumento da transparência administrativa e a qualificação das instâncias e mecanismos que permitirão ao cidadão participar dos espaços democráticos da sua cidade, estado e do país (BRASIL, 2015c).

Além da Política Nacional de Participação Social, foi firmada uma parceria entre as secretarias estaduais e municipais constituindo o Compromisso Nacional pela Participação Social com o objetivo de consolidar a participação dos diversos segmentos da sociedade.

4.2 FÓRUM INTERCONSELHOS

O Fórum Interconselhos é de caráter consultivo, conta com a participação de representantes de conselhos nacionais e entidades representativas da sociedade. Esse Fórum tem a proposta de que os participantes discutam políticas públicas e apresentem sugestões e recomendações para que essas propostas sejam incorporadas na elaboração de políticas públicas.

FONTE: Adaptado de <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamentogovernamental/plano-plurianual-ppa/como-a-sociedade-participou-da-elabora-ccedil>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

FIGURA 45 – FÓRUM INTERCONSELHOS



FONTE: Disponível em: <<http://www.participa.br/forumppa/forum/duvidas/composicao-do-forum-interconselhos>>. Acesso em: dez. 2015.

O Fórum Interconselhos é uma forma de promover a participação social na elaboração do Plano Plurianual. Vamos observar o que envolve o Fórum Interconselhos:

O primeiro objetivo é capacitar os cidadãos, por estruturas participativas existentes, como os conselhos nacionais, para acompanhar e participar dos processos de tomada de decisão sobre orçamento e planejamento de políticas públicas.

Outro objetivo é orientar as ações do governo para os próximos quatro anos utilizando o Plano Plurianual Nacional como um instrumento gerencial para o governo e para que a sociedade acompanhe as políticas públicas (BRASIL, 2015c).

FIGURA 46 – TOMADA DE DECISÃO DEMOCRÁTICA



FONTE: Disponível em: <http://desconversa.com.br/wpcontent/uploads/2015/06/calvin_hobbes_democracia.jpg>. Acesso em: nov. 2015.

4.3 AGENDAS TRANSVERSAIS

O Ministério do Planejamento elaborou as agendas transversais a fim de comprometer o governo em garantir os direitos sociais mais descobertos, e assim reduzir as desigualdades nas políticas públicas setoriais.

Os documentos dos Programas Temáticos são compostos por objetivos e metas e buscam o diálogo social para que possam aferir esse instrumento de planejamento provindo de informações do governo, entidades representativas e movimentos sociais.

As Agendas Transversais estão divididas nos seguintes temas:

- 1) Criança e adolescente
- 2) Políticas para as mulheres
- 3) Políticas para idoso
- 4) Igualdade racial e comunidades quilombolas
- 5) Juventude
- 6) Pessoas com deficiências
- 7) População LGBT
- 8) Povos indígenas

Para cada um desses temas, vários programas, objetivos e metas foram desenvolvidos. Os exemplos que aqui serão demonstrados se referem aos programas para as agendas preparadas para o PPA 2012-2015. Vejamos alguns desses exemplos das Agendas Transversais:

FIGURA 47 – AGENDAS TRANSVERSAIS – POLÍTICAS PARA AS MULHERES

Programa 2016 - Política para as Mulheres: Promoção da Autonomia e Enfrentamento à Violência	
Objetivos	Metas
0998 - Promover atendimento às mulheres em situação de violência por meio da ampliação, capilarização, fortalecimento, qualificação e integração dos serviços da Rede de Atendimento às Mulheres em Situação de Violência e a produção, sistematização e monitoramento dos dados da violência praticada contra as mulheres no Brasil.	Contribuir para a ampliação dos serviços especializados às mulheres e adolescentes vítimas de violência sexual.
0999 - Fortalecer a implementação e aplicabilidade da Lei Maria da Penha (Lei nº 11.340/06) e o Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra a Mulher, por meio de difusão da lei e dos instrumentos de proteção de direitos, bem como por meio de ações educativas para o enfrentamento à exploração sexual e ao tráfico de mulheres, para a promoção de direitos sexuais e desconstrução dos estereótipos mitos relacionados à sexualidade das mulheres.	Construir pactos com empresas públicas e privadas e outros órgãos do governo para prevenir a violência contra as mulheres e combater a exploração sexual de mulheres, adolescentes e jovens, em especial nas áreas de grandes obras de desenvolvimento econômico e infraestrutura e nas regiões de fomento ao turismo.
Programa: 2019 - Bolsa Família	
Objetivos	Metas
0619 - Melhorar as condições socioeconômicas das famílias pobres e, sobretudo, extremamente pobres, por meio de transferência direta de renda e da articulação com outras políticas promotoras de emancipação	Incluir 800 mil famílias em extrema pobreza no Bolsa Família.
0374 - Reforçar o acesso aos direitos sociais básicos nas áreas de Saúde, Educação e Assistência Social, para ruptura do ciclo intergeracional de pobreza.	Aumentar o acompanhamento do acesso das crianças beneficiárias do PBF ao sistema de saúde infantil, considerando as especificidades povos indígenas e comunidades quilombolas. Aumentar o acompanhamento do acesso das famílias beneficiárias, do PBF ao sistema educacional, considerando as especificidades dos povos indígenas e comunidades quilombolas.

FONTE: Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/agendas%20transversais%20final.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

FIGURA 48 – AGENDAS TRANSVERSAIS – APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE

Programa: 2015 - Aperfeiçoamento do Sistema Único de Saúde (SUS)	
Objetivos	Metas
0713 - Garantir acesso da população a serviços de qualidade, com equidade e em tempo adequado ao atendimento das necessidades de saúde, aprimorando a política de atenção básica e a atenção especializada.	Promover a adesão de 5.556 Municípios ao Programa Saúde na Escola. Iniciativa: 02PS - Promoção e garantia de atenção integral à saúde de crianças, adolescentes e jovens.
0714 - Reduzir os riscos e agravos à saúde da população, por meio das ações de promoção e vigilância em saúde.	Implantar progressivamente nos municípios brasileiros a notificação contínua da violência doméstica, sexual e/ou outras violências. Implementar Núcleos de Prevenção e Violência nas Unidades da Federação com mais altos índices de homicídios, de agressões e de vitimização a populações vulneráveis.
0715 - Promover atenção integral à saúde da mulher e da criança e implementar a Rede Cegonha, com especial atenção às áreas e populações de maior vulnerabilidade.	Adequar a ambiência de 120 maternidades (reforma, aquisição de equipamentos e materiais) para a atenção humanizada ao parto e nascimento. Ampliar a investigação de óbitos infantis e fetais, passando de 24% em 2010 para 50% até 2015. Ampliar a utilização da Caderneta de Saúde de Adolescentes pelos serviços de atenção básica, passando de 1.000 serviços de atenção básica em 2011, para 13.000 até 2015. Ampliar em 684 o número de leitos de unidade de terapia intensiva neonatal, passando de 3.775 leitos em 2011 para 4.459 até 2015. Custear 3.141 leitos adicionados de unidades de cuidado intermediário neonatal (UCI), passando de 349 leitos custeados em 2011 para 3.490 até 2015. Distribuir 13,2 milhões de Cadernetas de Saúde da Criança para todos os estados, incluindo a divulgação da Classe Hospitalar. Implantar 164 novas casas de gestante, bebê e puérpera, passando de 36 casas (implantadas pela Rede Cegonha) em 2011 para 200 até 2015. Novas instalações do complexo assistencial de Saúde da Mulher e da Criança e de Infectologia e em operação.

FONTE: Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/agendas%20transversais%20final.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

FIGURA 49 – AGENDAS TRANSVERSAIS – POLÍTICAS DE PREVENÇÃO, ATENÇÃO E REINSERÇÃO SOCIAL DE USUÁRIOS DE CRACK, ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS

Programa: 2060 - Coordenação de Políticas de Prevenção, Atenção e Reinserção Social de Usuários de Crack, Álcool e outras Drogas	
Objetivos	Metas
0920 - Capacitar, de forma conitnuada e articulada com as Poíticas Públicas relacionadas ao tema, os atores governamentais e não governamentais envolvidos nas ações voltadas à prevenção do uso, ao tratamento e à reinserção social de usuários de crack, álcool e outras drogas e ao enfrentamento do tráfico de drogas ilícitas.	Capacitar conselheiros municipais (drogas, educação, segurança, assistência social, tutelares, criança e adolescente, idoso, entre outros) e lideranças comunitárias para atuar na redução da demanda de drogas em suas comunidades.

Programa: 2063 - Promoção dos Direitos de Pessoas com Deficiência	
Objetivos	Metas
0736 - Promover a acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, para garantir a utilização dos ambientes com segurança e autonomia.	Acompanhar a implementação de acessibilidade nas escolas públicas: salas de recursos multifuncionais, nas edificações e entornos.

Programa: 2064 - Promoção e Defesa dos Direitos Humanos	
Objetivos	Metas
0254 - Implementar a política de promoção do registro civil de nascimento e documentação básica.	Implantar 1.053 unidades interligadas de registro de nascimento nos estabelecimentos de saúde que realizam acima de 300 partos por ano e conveniados ao SUS.
0742 - Promover os direitos e garantir proteção social das pessoas em situação de rua.	Reintegrar crianças e adolescentes em situação de rua, na conveniência familiar e comunitária, em municípios com mais de 300 mil habitantes.
0974 - Proteger a vida de testemunhas, vítimas e defensores dos direitos humanos em situação de ameaça e de crianças e adolescentes ameaçados de morte, bem como seus familiares, garantindo seus direitos fundamentais e incidir nas causas das ameaças buscando sua supressão.	Ampliar os serviços de proteção a crianças e adolescentes ameaçados de morte para mais 5 estados (MT, AM, RN, CE e AC).

FONTE: Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/agendas%20transversais%20final.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

FIGURA 50 – AGENDAS TRANSVERSAIS – PROTEÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DOS POVOS INDÍGENAS

Programa: 2065 - Proteção e Promoção dos Direitos dos Povos Indígenas	
Objetivos	Metas
0962 - Implementar o Subsistema de Atenção à Saúde Indígena, articulado com o SUS, baseado no cuidado integral, observando as práticas de saúde e as medicinas tradicionais, com controle social, garantindo o respeito às especificidades culturais.	Ampliar a cobertura vacinal para 80% da população indígena até 2015, conforme o calendário de imunização específico estabelecido pelo Ministério da Saúde. Implantar a estratégia Rede Cegonha nos 34 Distrito Sanitário Especial Indígena.

Programa: 2071 - Trabalho, Emprego e Renda	
Objetivos	Metas
0869 - Promover o emprego e o trabalho decente no Brasil conforme compromissos assumidos pelo país na Agenda e no Plano Nacional do Trabalho Decente, visando ao enfrentamento à pobreza e à desigualdade social, ao desemprego e à informalidade, aos baixos níveis de rendimentos e produtividade, às desigualdades de gênero e raça/etnia e ao combate a todo tipo de discriminação no mundo do trabalho.	Implementar, monitorar e avaliar o II Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil.

Programa: 2062 - Promoção dos Direitos de Crianças e Adolescentes	
Objetivos	Metas
0575 - Promover os direitos de crianças e adolescentes garantindo o seu desenvolvimento integral, de forma não discriminatória, assegurando o seu direito de opinião e participação.	Aumentar o percentual de adoções nacionais de crianças e adolescentes afrodescendentes, soro positivos, com deficiência e/ou grupo de irmãos. Construir condições para ampliação do acesso de crianças de 0 a 3 anos a Programas de cuidados à Primeira infância nos municípios com mais de 300 mil habitantes. Desenvolver 03 campanhas anuais em temáticas referentes aos direitos da infância e da adolescência. Estabelecer protocolos de navegação segura de crianças e adolescentes na internet.

FONTE: Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/agendas%20transversais%20final.pdf>>. Acesso em: nov. 2015.

4.4 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PLANEJAMENTO

A participação social no Brasil ainda é muito jovem no exercício da democracia, por esse motivo a consolidação legítima ainda está em construção. Todavia, é preciso que quaisquer das práticas de participação sejam valorizadas e aproveitadas.

FIGURA 51 – PARTICIPAÇÃO SOCIAL



FONTE: Disponível em: <<http://www.brasil247.com/images/cms-image-000403612.png>>. Acesso em: nov. 2015.

Desde a eleição direta e com os canais de participação, representatividade, movimentos sociais, manifestação, a prática da participação social tem sido crescente.

A Participação Social no planejamento do PPA é um dos objetivos do Monitoramento Participativo. É preciso que a sociedade, de maneira geral, esteja presente e seja ouvida no que concerne à elaboração das políticas públicas.

5 PLANOS, PROGRAMAS E AÇÕES

Planos, programas e ações são partes do planejamento governamental, já apresentados aqui em teoria. Entretanto, vamos tentar apresentar um modelo de apresentação de programa para que possamos confrontar a teoria e a prática da elaboração.

Na teoria, de acordo com Bernardoni e Cruz (2010, p. 34):

- Plano – consiste na definição de diretrizes gerais do governo. Deve ser orientado por uma visão estratégica capaz de conferir foco às principais demandas, que deverão ser atendidas em um determinado tempo horizontal.
- Programa – os programas decorrem sempre de um plano mestre. Consistem em um conjunto de ações denominadas de projetos, atividades, operações especiais e ações não orçamentárias, com objetivos preestabelecidos, visando à solução de um problema da sociedade e/ou ao aproveitamento de uma oportunidade de investimento.

FIGURA 52 – CATÁLOGO DE PROGRAMAS DO GOVERNO FEDERAL DESTINADOS AOS MUNICÍPIOS
PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL**Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios**

Desenvolvimento Social	
Nome do Programa:	PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI
Área temática:	Desenvolvimento Social
Órgão/Entidade responsável pelo Programa:	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Objetivo/Finalidade:	O PETI compreende um conjunto de ações com o objetivo de retirar crianças e adolescentes do trabalho precoce por intermédio de três básicos transferências direta de renda e familiares de crianças e adolescentes em situação de trabalho, oferta de atividades socioeducativas a crianças e adolescentes, organizadas pelos municípios, e acompanhamento sociofamiliar.
Instituições/Entidades elegíveis:	Municípios, estados e Distrito Federal.
Agente Financeiro:	Não há.
Instrumento jurídico para formalização:	Transferência regular e automática, via fundos de assistência social
Condições para aderir ao Programa:	Identificação de crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho e cadastramento dos dados de suas famílias gestores municipais, no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, além da oferta das atividades socioeducativas, em contraturno escolar.
Contrapartida:	Co-financiamento dos serviços socioassistenciais, com alocação de recursos no Fundo de Assistência Social.
Contatos:	Órgão/Unidade: MDS - Departamento de Proteção Social Especial Telefone: (61) 3433 - 1342 / 3433 - 1344 E-mail: protecaosocialespecial@mds.gov.br Site: www.mds.gov.br/suas

FONTE: Brasil (2008b, p. 54)

O exemplo do Programa Bolsa Família apresenta o passo a passo para a elaboração de um programa de planejamento governamental. Observe a proposta teórica de Bernardoni e Cruz (2010) e compare com o programa que consiste no catálogo de programas do Governo Federal.

Conforme o PPA, os atributos do programa apresentados por Bernardoni e Cruz (2010, p. 35) são:

- Título de programa – Em uma palavra ou frase-síntese, o título deve remeter a sociedade aos objetivos do programa. Ex.: erradicação do trabalho infantil. Órgão responsável: quem fará? É o órgão que executará o programa. Ex.: Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome.
- Justificativa – Identifica o problema, a demanda ou a oportunidade, descrevendo o cenário atual, uma vez que é a partir daí que se estabelece toda a estratégia de desenvolvimento do programa, cuja solução proposta será traduzida pelos seus objetivos.
- Objetivo – Onde chegar? Estabelece o compromisso com o resultado desejado. Sempre inicia com um verbo de ação. Ex.: manter as crianças nas escolas.
- Público-alvo: - Quem será beneficiado? Determina os segmentos da sociedade beneficiados pela ação do programa. Ex.: alunos da rede estudantil; pequenos e microempresários. Estratégia de implementação: como fazer? Estabelece, passo a passo, a estratégia a ser utilizada, especificando a forma de ação para alcançar os resultados do programa. Horizonte temporal: por quanto tempo? Determina o período de duração do programa, que pode ser de natureza contínua ou temporária. Entretanto, um único programa pode apresentar as duas formas de ação. Se o programa se classificar como temporário, a sua previsão (mês e ano) de início e de término deverá ser informada.
- Valor do programa – Quanto custará? O valor total do programa é estabelecido levando-se em conta os recursos do Tesouro e de outras fontes. Para os programas temporários considera-se o valor para a execução total. Para os de duração continuada, considera-se apenas o período de governo da administração atual.
- Meta Física – Refere-se à quantificação do que se pretende desenvolver. É o estabelecimento de ações possíveis de serem atingidas em um determinado período, definidas a cada ano, inclusive de forma regionalizada, quando for o caso.
- Indicador – Como medir o resultado? É parâmetro apurável em tempo oportuno que possibilita a mensuração das ações de acordo com os objetivos estabelecidos. Ex.: número de crianças em situação de risco; número de beneficiários do programa; número de novas escolas etc.

O exemplo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI apresenta os elementos para a elaboração do planejamento. A partir dessa base estrutural do programa, projetos, atividades e ações são desenhados para que o objetivo principal do programa seja atingido. Assim, a adesão de Estados e municípios é fundamental para que juntos, inclusive empresas privadas e outros formatos de organizações, reúnam-se em prol desse objetivo para o desenvolvimento do país.



RESUMO DO TÓPICO 2

Neste tópico você viu:

- Os mecanismos de participação social quanto ao planejamento governamental.
- A estrutura da administração pública quanto às suas competências;
- Os mecanismos de participação social;
- A Política Nacional de Participação Social.

AUTOATIVIDADE



- 1 Como é a estrutura em relação às competências da administração pública do Brasil de acordo com a Constituição Federal de 1988?
- 2 Qual a principal função do Governo Federal quanto à sua responsabilidade diante dos Estados, Distrito Federal e os Municípios?
- 3 O que é a Política Nacional de Participação Social?
- 4 O que é Fórum Interconselhos e Agendas Transversais?

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NACIONAL

1 INTRODUÇÃO

O planejamento estratégico nacional pode ser traduzido pelo Plano Plurianual – PPA, que representa a vontade do governo em sanar deficiências e problemas e levar o país ao desenvolvimento.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014, p. 92), o Planejamento governamental nacional é “o macroplanejamento de longo prazo do Governo Federal, que abrange toda a nação brasileira”.

QUADRO 26 – TIPOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Planejamento governamental em nível nacional	
Tipo de planejamento	Definição
Planejamento estratégico e visões de futuro	Corresponde às visões de Futuro, Diretrizes, Cenários e Projetos Brasil 3 Tempos, desenvolvidos pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) – da Presidência da República, pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do MPOG.
Planejamento estratégico plurianual	Corresponde ao Plano Plurianual (PPA), cujo órgão responsável pela elaboração é a Secretaria do Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
Planejamento estratégico situacional	Corresponde à teoria desenvolvida pelo chileno Carlos Matus – é o planejamento em nível nacional, que se concentra na situação, no presente, e, a partir das ações do presente, procura alcançar soluções de longo prazo. É um planejamento que envolve muitos atores e variáveis políticas e de poder que estão necessariamente presentes.
Planejamento nacional anual	É o processo de elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) – instrumento de planejamento que contempla a alocação de recursos necessários para execução da parcela dos planos de longo prazo, programado para ser executado no exercício anual seguinte.

FONTE: Paludo e Procopiuck (2014, p. 92)

O planejamento estratégico nacional se refere ao que se deseja para o país em médio e longo prazo.

No Brasil, o Plano Plurianual representa o planejamento estratégico nacional, mas em longo prazo tem-se três planejamentos estratégicos que auxiliam para a elaboração de diretrizes, visões e projeto Brasil 3T, ou seja, em três tempos.

2 MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão é o principal órgão federal, é um órgão do Poder Executivo que tem como função planejar a ação governamental, planejar custos, controlar orçamentos e analisar e viabilizar projetos do governo.

O portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão elenca as suas principais funções como:

- Formulação do planejamento estratégico nacional.
- Avaliação dos impactos socioeconômicos das políticas e programas do Governo Federal e na elaboração de estudos especiais para a reformulação de políticas.
- Realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura socioeconômica e gestão dos sistemas cartográficos e estatísticos nacionais.
- Elaboração, acompanhamento e avaliação das leis de iniciativa do Poder Executivo federal previstas no art. 165 da Constituição.
- Viabilização de novas fontes de recursos para os planos de governo.
- Coordenação da gestão de parcerias público-privadas (PPPs).
- Coordenação do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.
- Formulação de diretrizes, coordenação das negociações, acompanhamento e avaliação dos financiamentos externos de projetos públicos com organismos multilaterais e agências governamentais.
- Coordenação e gestão dos sistemas de planejamento e orçamento federal, de pessoal civil, de administração de recursos da informação e informática e de serviços gerais, bem como das ações de organização e modernização administrativa do governo federal.
- Formulação de diretrizes, coordenação e definição de critérios de governança corporativa das empresas estatais federais.
- Administração patrimonial.
- Política e diretrizes para modernização da administração pública federal.

FONTE: Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

A missão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão apresenta “Planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal, para fortalecer as capacidades do Estado para promoção do desenvolvimento sustentável e do aprimoramento da entrega de resultados ao cidadão” (MPOG, 2015).

O planejamento estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão está orientado nos princípios éticos pelos seguintes valores:

- Espírito de equipe - Disposição de trabalhar em conjunto, de forma cooperativa e integrada, para que o MP cumpra suas atribuições e produza resultados de forma eficiente e eficaz.
- Compromisso - Empenho dos colaboradores do MP em desempenhar suas funções com dedicação, responsabilidade e tempestividade.
- Reconhecimento - Valorização dos colaboradores do MP por meio do reconhecimento da contribuição de cada um para o alcance da missão organizacional e da criação de oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.
- Excelência - Motivação do MP em buscar ser referência nos produtos, processos e serviços ofertados aos órgãos da Administração Pública Federal e ao cidadão.
- Cooperação - Adotar uma atitude colaborativa diante das necessidades e demandas dos órgãos da Administração Pública Federal.
- Integridade - Guiar-se por princípios de ética e responsabilidade no trato dos bens públicos e no cumprimento das atribuições do MP.
- Transparência - Dar à sociedade amplo acesso às informações sobre processos, procedimentos e serviços, de forma clara e tempestiva.

FONTE: Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/planejamento_estrategico/130314_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2015.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão visa atender aos cidadãos diante de suas principais necessidades, aprimorando seus serviços e no desenvolvimento de instrumentos de governança. É o órgão responsável na formulação, coordenação e definição de diretrizes para que as políticas públicas alcancem resultados positivos.

3 METAS DO MILÊNIO

A Organização das Nações Unidas – ONU é uma organização que tem como objetivo promulgar e realizar a paz mundial, através da cooperação dos países-membros, principalmente no que se refere aos direitos humanos, ao direito internacional, à segurança internacional, desenvolvimento econômico e progresso social.

A ONU foi fundada em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, a fim de deter a guerra entre países e instalar a paz mundial e mecanismos de diálogo. Hoje, a ONU tem 193 países-membros.

As Metas do Milênio instituídas pela ONU criam condições básicas de vida para as pessoas do mundo inteiro e para que problemas urgentes sejam erradicados.

FIGURA 54 – OITO JEITOS DE MUDAR O MUNDO



FONTE: Disponível em: <<http://unilehu.org.br/wp-content/uploads/2015/08/8-jeitos-de-mudar-o-mundo.gif>>. Acesso em: nov. 2015.

As oito formas de mudar o mundo apresentadas pela ONU em 2007 se referem à concretização dos objetivos pelos países-membros até o ano de 2015:

Acabar com a fome e a miséria – reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia e a proporção da população que sofre de fome.

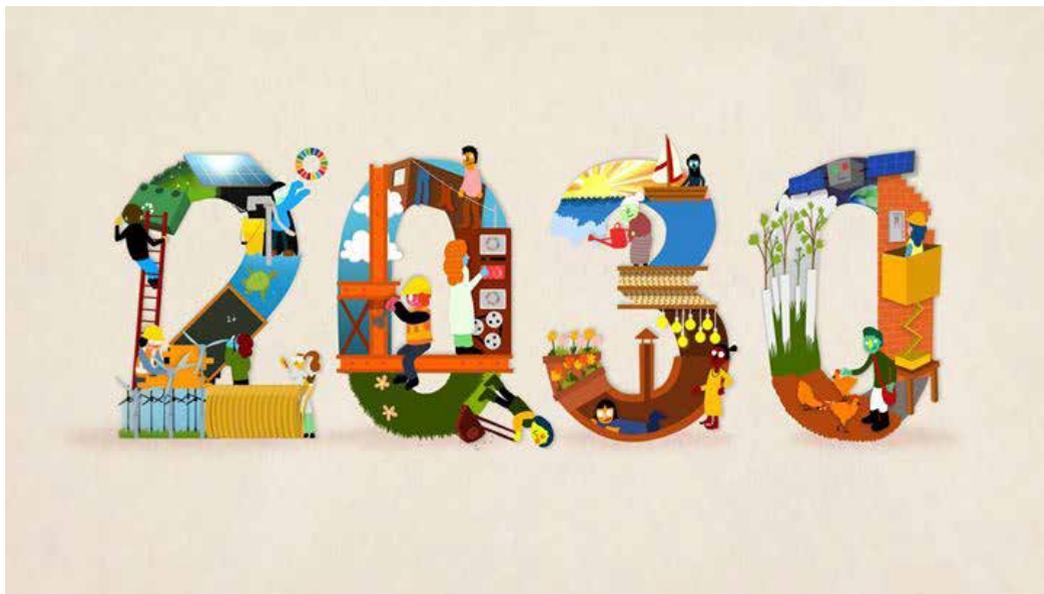
- 1) Educação básica de qualidade para todos – garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem o ciclo completo de ensino básico.
- 2) Igualdade entre sexos e valorização da mulher – eliminar a disparidade entre os sexos no ensino e em todos os níveis de ensino, no mais tardar até 2015.
- 3) Reduzir a mortalidade infantil – reduzir em dois terços, até 2015, a mortalidade das crianças até cinco anos.
- 4) Melhorar a saúde das gestantes – reduzir em três quartos, até 2015, a taxa de mortalidade materna. Deter o crescimento da mortalidade por câncer de mama e colo de útero.
- 5) Combater a Aids, a malária e outras doenças – até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e garantido o acesso universal ao tratamento. Deter a incidência da malária, da tuberculose e eliminar a hanseníase.
- 6) Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente – promover o desenvolvimento sustentável, reduzir a perda de diversidade biológica e reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso a água potável e esgotamento sanitário.
- 7) Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento – avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro não discriminatório. Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento. Formular e executar estratégias que ofereçam aos jovens um trabalho digno e produtivo. Tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial de informação e de comunicação.

FONTE: Adaptado de <<http://www.pnud.org.br/odm8.aspx>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

3.1 AGENDA 2030

A Agenda de Desenvolvimento Sustentável Pós-2015, chamada de Agenda 2030, é um conjunto de diretrizes, programas e ações que orientarão os países-membros da Organização das Nações Unidas - ONU para o desenvolvimento sustentável para os próximos 15 anos.

FIGURA 55 – AGENDA 2030



FONTE: Disponível em: <http://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/09/UN_GlobalGoal_Still003-1024x5761.jpg>. Acesso em: nov. 2015.

O documento final foi concluído em agosto de 2015 e conta com 17 objetivos e 169 metas para o desenvolvimento sustentável, e a sua implementação deverá acontecer no período de 2016-2030.

FIGURA 56 – OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



FONTE: Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: nov. 2015.

Objetivo 1 - Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Objetivo 2 - Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Objetivo 3 - Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Objetivo 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Objetivo 5 - Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Objetivo 6 - Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Objetivo 7 - Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

Objetivo 8 - Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Objetivo 9 - Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Objetivo 10 - Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

Objetivo 11 - Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Objetivo 12 - Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

Objetivo 13 - Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos.

Objetivo 14 - Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Objetivo 15 - Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Objetivo 16 - Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Objetivo 17 - Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

FONTE: Disponível em: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Acesso em: nov. 2015.



Para saber mais sobre as metas de cada objetivo, acesse: <<http://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>>. Você ficará por dentro das 169 metas que estimularão as ações dos 193 países-membros nos próximos 15 anos.

4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO NAE

O PPA representa o planejamento estratégico do Governo Federal, para tanto necessita que estudos sejam realizados para que possam apontar ao governo as necessidades e ações mais urgentes para a elaboração do PPA.

ONAE - Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, hoje Secretaria de Assuntos Estratégicos, tem como atribuições articular a inteligência nacional para o tratamento de temas estratégicos desenvolvendo atividades de informação, prospecção, análise e simulação. Esse universo de temas estratégicos abrange a elaboração de políticas públicas.

Para a construção da elaboração de plano foi usada a técnica de elaboração de cenários, em que se imaginam situações possíveis de como se deseja o futuro.

4.1 PLANO BRASIL 2020

O planejamento estratégico criado pelo NAE contou com diversos profissionais, órgãos e atores da sociedade e foi realizado para um horizonte além dos quatro anos que o PPA prevê.

Esse modelo de planejamento estratégico é uma reflexão para o futuro, com vistas à elaboração de cenários que servirão para que medidas sejam tomadas para o desenvolvimento do país. Esse modelo de cenário para uma visão de futuro é de projeção qualitativa, a fim de estabelecer dimensões de impactos positivos para os cidadãos.

Paludo e Procopiuck (2014, p. 96-97) apresentam dois tipos de cenários:

- **Exploratórios** – desenham futuros alternativos, que decorrem da análise de combinações possíveis e fatores condicionantes.
- **Desejado** – apresenta um futuro que reflete os anseios e expectativas que a coletividade espera que sejam alcançados.

Os cenários exploratórios construídos para o Plano Brasil 2020, de acordo com o NAE nº 01/2004, foram denominados: Abatiapé, Baboré e Caetê.

Esses três nomes são indígenas e serviram para nomear os cenários exploratórios baseados em variáveis e condicionantes para diferentes alternativas de um cenário futuro.

É possível verificar como os cenários foram construídos:

- **Abatiapé** – cenário mais otimista. Em 2020 o Brasil será uma potência sólida e moderna, mas ainda apresentando desequilíbrio social e regional, em função da má distribuição de renda e concentração demográfica da economia.
- **Baboré** – cenário intermediário. Em 2020 o Brasil será uma sociedade mais justa, em que a função do Estado será de reduzir a pobreza absoluta e o abismo entre ricos e pobres, entretanto, a participação do país no comércio exterior será de menos de 1%.
- **Caetê** – cenário pessimista. Em 2020 o Brasil estará frente a crises de instabilidade econômica e política e, com isso, mais problemas sociais. A instabilidade se dá pela falta de reformas estruturais. O Brasil perde espaço no mercado mundial e com isso fica impossibilitado de crescer economicamente.

FONTE: Adaptado de <<http://www.sae.gov.br/wp-content/uploads/01brasil3t.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2015.

No Caderno NAE nº 01/2004, após a elaboração dos cenários exploratórios foi possível a elaboração do cenário desejado, em que houve a participação de 200 entidades, contando com órgãos do governo, sindicatos, profissionais liberais, professores, entre outros. Nessa oportunidade foram elencados os principais desejos dos brasileiros, na seguinte ordem: equidade, justiça social e qualidade de vida. Esse cenário desejado foi nomeado de Diadorim, assim descrito:

O Brasil deverá ser uma nação desenvolvida com equidade social, alta qualidade de vida e elevado nível educacional. Apresentará uma inserção competitiva no contexto internacional de modo a ocupar posição de destaque na economia mundial, com a conservação de sua soberania e desfrutando uma economia sólida e dinâmica. Deverá ter uma cidadania forte, uma sociedade organizada e participativa, alicerçada em elevada consciência política. O sistema político será estável e desenvolvido, com democracia profundamente enraizada. O Brasil deverá contar com um Estado regulador que promova o desenvolvimento econômico e social, proteja o meio ambiente e garanta os direitos humanos. A identidade cultural deverá estar reforçada como síntese de múltiplas civilizações, com a valorização das diversidades de etnias, gêneros, credos e regiões. Os ecossistemas estarão conservados, com os recursos naturais e a biodiversidade aproveitados de forma sustentável, graças à capacitação nas tecnologias relevantes. O espaço nacional estará distribuído de forma equilibrada, com a redução dos desníveis regionais e sociais, bem como o equacionamento da questão agrária (BRASIL, 2004, p. 118).

A partir do cenário Diadorim, especialistas de áreas governamentais e da iniciativa privada elaboraram o projeto Brasil em 3 Tempos, para implantar ações necessárias para o futuro desejado de acordo com o cenário desejado.

4.2 BRASIL EM 3 TEMPOS

Toda forma de predição do futuro é uma impostura; o futuro não está escrito e, pelo contrário, é necessário construí-lo. O futuro é múltiplo, indeterminado e aberto a uma variedade de futuros possíveis. O que se vai passar amanhã depende menos de tendências passadas e mais das políticas que hoje são levadas a cabo para alterar essas tendências (GODET apud BRASIL, 2006, p. 7).

O projeto Brasil em 3 Tempos (2007, 2015 e 2022) é coordenado pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. O Brasil em 3 Tempos tem como objetivo nacional estratégico criar instrumentos de interatividade entre o governo e a nação, com metas estabelecidas em três marcos temporais: 2007, 2015 e 2022.

No NAE - Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (2006) verifica-se que esses três marcos temporais estão definidos como:

- 2007 – início de um novo governo;
- 2015 – o Brasil deverá ter cumprido as Metas do Milênio estabelecidas pela ONU (Organização das Nações Unidas) e outros desafios que a própria nação estabelecer;
- 2022 – comemoração de 200 anos de independência sob a luz de um contexto máximo de bem-estar social e desenvolvimento econômico.

O projeto Brasil 3T tem por base os valores nacionais fundamentais, valores constitucionais fundamentados nos preceitos éticos e morais.

4.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO CDES

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES foi criado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que em seu artigo 8º estabelece:

Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, e apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas na articulação das relações de governo com representantes da sociedade (BRASIL, 2003).

De acordo com a página institucional, o CDES tem dado muitas contribuições com bastante impacto de qualidade às ações do governo, com a apresentação de resultados concretos. Tem também assumido o papel de interlocução entre o governo e a sociedade.

Paludo e Procopiuck (2014) apresentam um quadro-resumo sobre objetivos de planejamentos estratégicos propostos pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social diante de algumas situações-problema, observe:

QUADRO 27 – OBJETIVOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Problema	Objetivo estabelecido
Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou na miséria, diminuição da mobilidade social.	Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas e vigorosa mobilidade social ascendente.
Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados.	Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, desenvolvendo novos produtos e mercados e com participação relevante na economia internacional.
Infraestrutura logística degradada, não competitiva, promotora de desigualdades inter-regionais, intersetoriais e sociais.	Ter uma infraestrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacional.
Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento de investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho.	Construir um sistema eficiente e eficaz de financiamento do investimento, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego.
Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixa capacidade regulatório-fiscalizadora.	Instaurar a segurança pública e a paz social, um sistema judicial transparente, ágil e democrático, e um Estado que regule e fiscalize a contento.
Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais.	Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo competente para lidar com conflitos, com equilíbrio entre regiões e capacidades de manejar recursos naturais de forma sustentável.

FONTE: Paludo e Procopiuck (2014, p. 101-102)



Quer saber mais sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES? Leia seu material institucional ou visite o seu portal: <<http://www.cdes.gov.br>>

FIGURA 57 – PORTAL DO CDES 1

Portal do CDES

PORTAL DO CDES

No esforço continuado de articular as relações do Governo com representantes da sociedade e exercitar um diálogo plural para avançar ainda mais na permanente construção dos rumos do desenvolvimento no Brasil, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (CDES) desenvolveu o Portal CDES, onde não só divulga o trabalho que vem desenvolvendo desde 2003, mas também mantém um canal aberto de comunicação.

Nesta ferramenta eletrônica, em constante atualização, está disponível um panorama da área de atuação do CDES, desde os seus grupos temáticos até os diversos eventos organizados pelo Conselho com o intuito de debater temas estratégicos, identificar empecilhos e mapear propostas para o desenvolvimento do País, ao reunir conselheiros e diversos representantes da Sociedade.

Por seu potencial de acesso à informação e à manifestação pública, as mídias sociais se tornaram uma maneira de interagir, no intuito de propagar ideias, obter posicionamentos e contribuições construídas; uma possibilidade de compartilhar considerações relacionadas às questões em discussão. Por isso, recentemente, o CDES estendeu a divulgação de suas atividades também às redes sociais Twitter e Facebook. Além de ser um canal de comunicação, essas mídias ampliam o alcance da informação, de forma rápida e simples, representando mais uma das democráticas ferramentas de diálogo social.

Perfis sociais do CDES



<http://www.facebook.com/pages/Conselho-de-Desenvolvimento-Economico-e-Social-CDES/158872480819976>



[<http://twitter.com/cdes_brasil>](http://twitter.com/cdes_brasil)
<http://twitter.com/equidade_cdes>

4.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA SPI

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) pertence ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e é responsável pela elaboração do Plano Plurianual (PPA), pela análise de investimentos e gastos estratégicos do governo.

A SPI deve procurar desprender maior atenção ao impacto territorial e a articulação dos investimentos privados e de estados e municípios. Seu principal objetivo é promover a cooperação federativa em prol do desenvolvimento.

Em 2008, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), em parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE), apresentou o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento para subsidiar a inserção da dimensão territorial no planejamento governamental. Disponível em: <file:///C:/Users/05524964992/Downloads/5Modulo_5PPA.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2015.

O estudo é um esforço para que o Governo Federal possa olhar “o território de forma não convencional, com uma metodologia de planejamento governamental que incorpora a dimensão territorial como orientador da ação pública programática” (BRASIL, 2008b, p. 9).

A Constituição Federal de 1988 definiu que o Plano Plurianual deve organizar-se de forma regionalizada, assim, o combate às desigualdades regionais e sociais deve constar nos objetivos das políticas públicas, considerando que os gastos devem igualmente ser regionalizados, a partir da identificação das necessidades indicadas pelos cidadãos.

O Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento apresenta sete diretrizes norteadoras:

- 1) Superação das desigualdades sociais e regionais.
- 2) Fortalecimento da unidade (coesão) social e territorial.
- 3) Promoção do potencial de desenvolvimento das regiões.
- 4) Valorização da inovação e da diversidade cultural e étnica da população brasileira.
- 5) Promoção do uso sustentável dos recursos naturais encontrados no território brasileiro.
- 6) Apoio à integração sul-americana.
- 7) Apoio à inserção competitiva e autônoma do país no mundo globalizado.

FONTE: Disponível em: <http://www.cgEE.org.br/publicacoes/dim_territorial.php>. Acesso em: 14 dez. 2015.

Nesse estudo “foram considerados critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos na definição das regiões” (PALUDO; PROCOPIUCK, 2014, p. 105) e, ainda, como cada cidade deveria ter seu papel desempenhado na organização do território.

A estrutura do Estudo foi dividida em oito módulos, articulados em si, mas com a definição de suas atividades previstas, assim apresentadas:

O Módulo 1 (Marco Inicial) – bases conceituais e metodológicas, descrição das atividades, produtos, cronograma físico-financeiro e estrutura de gestão do Estudo.

O Módulo 2 (Visão Estratégica) – visão estratégica para o território nacional no horizonte de 2027. Identificação das seis grandes regiões homogêneas e seus condutores de desenvolvimento.

O Módulo 3 (Regiões de Referência) – regionalização em duas escalas, macrorregional e sub-regional, a fim de subsidiar a escolha e localização de projetos de investimentos, bem como a articulação de políticas públicas, sob a condição de critérios econômicos, ambientais e sociopolíticos.

O Módulo 4 (Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas) – prospectivas sobre os setores: transportes, energia, comunicações, infraestrutura hídrica, saneamento, habitação, e temas como: meio ambiente, demografia e inovação.

O Módulo 5 (Carteira de Investimentos) – identificação de conjunto de iniciativas estratégicas, compreendendo as dimensões econômica, social, ambiental e de informação/conhecimento.

O Módulo 6 (Impactos Econômicos da Carteira de Investimentos) – análise dos impactos socioeconômicos frente aos investimentos nas regiões de referência identificadas no Módulo 3.

Módulo 7 (Avaliação da Sustentabilidade da Carteira de Investimentos) – análise de sustentabilidade, tendo os investimentos como referência a partir de um teste de avaliação de sustentabilidade.

O Estudo se retrata como grande colaborador para o aperfeiçoamento da função de planejamento no país, em que a formulação, gestão e implementação das políticas públicas se apresentam bem delineadas em suas características técnicas.

De acordo com Paludo e Procopiuck (2014), esse estudo subsidia a alocação de recursos com investimentos previstos para três períodos em curto prazo (2008-2011), em médio prazo (2012-2015) e em longo prazo (2016-2027). Assim, o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento é uma referência técnica para auxiliar o Governo Federal com seu planejamento governamental.

4.4.1 Sustentabilidade

A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), da Organização das Nações Unidas (ONU), definiu sustentabilidade como: “[...] a capacidade de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 9).

Conforme o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, as dimensões da sustentabilidade foram elaboradas por Ignacy Sachs (1993), entretanto, Mendes (2009) também apresenta as mesmas seis dimensões de Ignacy Sachs (1993, p. 68) com o acréscimo de mais uma: foi estabelecida pelo próprio autor Sachs, assim as sete dimensões da sustentabilidade são:

- a) Sustentabilidade social – entendida como processo de desenvolvimento em que o crescimento está a serviço da construção de uma sociedade com maior equidade na distribuição de renda e bens, de modo a reduzir as diferenças entre ricos e pobres. Promoção de processos participativos.
- b) Sustentabilidade econômica – considerada possível mediante alocação mais eficiente dos recursos públicos e privados, avaliada em termos macrossociais e não apenas pelo critério de rentabilidade empresarial de caráter microeconômico. Abordagem integrada de planejamento e de gerenciamento.
- c) Sustentabilidade ecológica – dada pela capacidade de suporte dos ecossistemas, pela redução do uso de recursos não renováveis, pela redução da emissão de resíduos, pelo equilíbrio no consumo de recursos naturais entre países ricos e pobres, pela pesquisa de tecnologias menos poluidoras, de baixo custo e eficientes, tanto para o meio rural quanto para o meio urbano, e, finalmente, é dada pelas normas adequadas que visem à proteção do ambiente. Desenvolvimento e adoção de sistemas de monitoramento.
- d) Sustentabilidade espacial – dirigida para a obtenção de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e melhor distribuição territorial dos assentamentos humanos e das atividades econômicas. Promoção de equidade entre diferentes regiões geográficas.
- e) Sustentabilidade cultural – inclui a procura de raízes endógenas de processos de modernização e de sistemas agrícolas integrados, processos que busquem mudanças dentro da continuidade cultural e que traduzam o conceito normativo de ecodesenvolvimento em um conjunto de soluções específicas para o local, o ecossistema, a cultura e a área.
- f) Sustentabilidade política: no âmbito nacional baseia-se na democracia, apropriação universal dos direitos humanos; desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional em parceria com empreendedores e em coesão social. No aspecto internacional, tem sua eficácia na prevenção de guerras, na garantia da paz e na promoção da cooperação internacional e na aplicação do princípio da precaução na gestão do meio ambiente e dos recursos naturais; prevenção da biodiversidade e da diversidade cultural; gestão do patrimônio global como herança da humanidade; cooperação científica e tecnológica internacional.

As dimensões da sustentabilidade, tal como apresentadas no Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, são uma referência para que o planejamento governamental respeite os preceitos de que as políticas públicas e as ações governamentais devem preocupar-se em manter a capacidade de atender às necessidades de seus cidadãos sem comprometer as gerações futuras.

4.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO PLURIANUAL (PPA)

Já vimos que o Plano Plurianual se tornou uma obrigatoriedade a partir da Constituição Federal de 1988, dessa maneira o PPA torna-se o mais importante instrumento de planejamento governamental formal.

FIGURA 59 – CICLO INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO



FONTE: Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>>. Acesso em: nov. 2015.

Podemos dizer que o planejamento governamental formal é instituído pelo Plano Plurianual, em que tem como base o orçamento, a adesão nacional de organizações, municípios e Estados e a participação da sociedade.

LEITURA COMPLEMENTAR

Eficiência e políticas públicas: necessidade de um planejamento governamental

Helton Kramer Lustoza, procurador do Município de São José dos Pinhais, é professor do Curso de Direito da PUCPR e mestre em Direito Constitucional

O escritor Olavo Bilac certa vez afirmou que o objetivo da “educação não é preparar eruditos frios, nem sábios secos, nem ideólogos impassíveis, indiferentes às lutas sociais: é preparar homens de pensamento e ação, a um tempo compassivos e enérgicos, corajosos e hábeis...”. É neste momento que nos perguntamos se, depois de tantas revoluções e conquistas sociais, existe uma preocupação de nossos governantes com a qualidade dos serviços públicos. De tantas propostas eleitorais que presenciamos na atualidade, é raro encontrar um projeto de governabilidade em longo prazo (mais de quatro anos), a fim de tornar as atividades administrativas mais eficientes e atender aos cidadãos com qualidade.

É nesse ponto que surgem as dúvidas: os direitos sociais são efetivamente assegurados no nosso Estado atual? Será isso suficiente para garantir a igualdade material e uma ordem social justa?

Como se pode notar, o tema é extremamente polêmico, pois falar em direitos sociais e políticas públicas é se deparar com um dos maiores dilemas que a sociedade enfrenta, tendo em vista que a possibilidade de uma sociedade mais justa e igualitária se torna cada vez mais incerta. A falta de discussões concretas sobre os direitos sociais levou a um descrédito da noção de “direitos”, sendo que a justiça e a igualdade dão lugar às desigualdades e à exclusão social.

Apesar da existência de um rol significativo de direitos no texto constitucional, as políticas sociais praticadas no Brasil ainda estão muito precárias, longe de atingir todos os cidadãos de forma eficiente. Isso retrata uma profunda desigualdade social e dominação por parte de elites econômicas, o que levou a ministra do Supremo Tribunal Federal Cármen Lúcia Antunes Rocha a afirmar que, embora o Brasil possua uma ótima Constituição, o país tem uma péssima prática constitucional.

Esse afastamento entre a igualdade contida na lei, em contraste com a verdadeira realidade – desigualdade e exclusão –, coloca os direitos sociais como uma abstração (preenchida com meros ideais), tornando-nos impotentes para alterar a ordem social. Essa situação faz lembrar a obra de William Davenant, *Amantes platônicos*, na qual se compreendia que o amor platônico era concebido como um sentimento à distância, revestido de fantasias e de idealização, distanciando-se da realidade. E parece que a relação entre direitos sociais e o Estado brasileiro se baseia numa relação platônica, muito utilizada como fervor na retórica em discursos políticos, mas ausente de concretizações práticas.

Presencia-se uma ausência na cultura política brasileira do hábito de se analisar as propostas acerca da plataforma política de seus candidatos, acerca do modo que estes irão organizar e disciplinar a administração pública, pois, no final das contas, é o resultado dessa forma de trabalho que irá surtir efeitos para um melhor desempenho de suas atribuições. Contudo, os movimentos sociais que surpreenderam o país nos últimos dias provocaram uma preocupação nos chefes máximos da máquina pública quanto à insatisfação dos beneficiários dos serviços públicos.

A inclusão cidadã – imprescindível para a democratização das relações entre Estado e sociedade – demandou atenta revisão da postura estatal, para a qual muitos governantes não estavam preparados. As demandas crescentes de uma sociedade complexa e que ensaia sair do subdesenvolvimento exigirão, a cada dia, maior competência e eficiência na implementação das tarefas públicas.

Frente a essa situação, os gestores públicos, cada vez mais, passarão a ser exigidos a cumprir tarefas que a Constituição Federal estabeleceu como objetivos claros ao Estado. A missão não é fácil! Se, de um lado, a implementação dos direitos fundamentais é impulsionada pelo princípio da eficiência administrativa, do outro existem limitações orçamentárias e controle de gastos públicos (Lei de Responsabilidade Fiscal). Mas, não se deve esquecer que o Estado assumiu o compromisso, como agente protagonista, de implementar os direitos sociais, sendo que somente a partir da concretização mínima dos direitos básicos é que os cidadãos teriam condições de exercer seus direitos civis e de ver reconhecida sua dignidade social.

Nessa linha é possível compreender que a expressão eficiência administrativa não é algo inatingível ou utópico, pelo contrário, mostra ser o resultado de um processo de planejamento governamental. Por isso, entende-se que a solução não está em propostas mirabolantes que nossa lógica humana permite saber serem inaplicáveis à realidade pública. Quando o escritor Olavo Bilac afirma: “preparar homens de pensamento e ação”, talvez seja possível identificar um gestor público preparado para os desafios que a administração pública apresenta. Que tenha de antemão objetivos claros, ações planejadas e instrumentos capazes de garantir a regularidade na fixação de metas para cumprir os direitos básicos dos cidadãos e, assim, compensar o déficit dos direitos de liberdade e participação popular nas decisões políticas.

FONTE: Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/artigos/eficiencia-e-politicas-publicas-necessidade-de-um-planejamento-governamental-cboqfbdktxis7uahif55bgwe>>. Acesso em: nov. 2015.

RESUMO DO TÓPICO 3

Neste tópico você viu:

- O planejamento estratégico nacional.
- As metas do milênio e a Agenda 2030.
- O planejamento estratégico do Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- O conceito de sustentabilidade e a sua importância para a administração pública.

AUTOATIVIDADE



- 1 Quais são os princípios éticos do planejamento estratégico de acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão?
- 2 Quais são os 17 objetivos da Agenda 2030 apresentados pela Organização das Nações Unidas?
- 3 Explique os diferentes tipos de sustentabilidade: social, econômica, ecológica, espacial, cultural e política.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Rui Otávio Bernardes de; AMBONI, Nério. **Estratégias de gestão: processos e funções do administrador**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do estado**. 44. ed. São Paulo: Globo, 2005.

ARTMANN, Elizabeth. **O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial**. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2013_EnANPAD_APB568.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2015.

BERNARDONI, Doralice Lopes; CRUZ, Jane Alisson Westarb. **Planejamento e orçamento na administração pública**. 2. ed. Curitiba: Ibpex, 2010.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 13. ed. 2010.

BOWDITCH, James L., BUONO, Anthony. F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 1.058**. Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamentos da Defesa Nacional. 19 de janeiro de 1939.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 6.144**. Plano de Obras e Equipamentos. 29 de dezembro de 1943.

BRASIL. **Decreto n. 51.814**. Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico. 8 de março de 1963.

BRASIL. **Decreto-Lei n. 200**. Organização da Administração Federal e Reforma Administrativa. 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Lei n. 10.406**. Código Civil. Brasília, DF. 10 de janeiro de 2002.

BRASIL. **Decreto n. 5.233**. Plano Plurianual de 2004 – 2007. 6 de outubro de 2004a.

BRASIL. **Lei nº 10.180**. Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle

Interno do Poder Executivo Federal 06 de fevereiro de 2001.

BRASIL. **Lei nº 10.683**. Organização da Presidência da República e dos Ministérios 28 de maio de 2003.

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

BRASIL. **Plano da reforma do aparelho do Estado**. Câmara de Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BRASIL. Caderno NAE 01/2004. **Processos estratégicos de longo prazo**. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. 2004b.

BRASIL. Caderno NAE 06/2006. **Projeto Brasil 3 tempos**: cenários prospectivos. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. 2006.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Guia de Referência do Sistema de Planejamento e Gestão. – Brasília: Tribunal de Contas da União, Seplan, 2008a.

BRASIL. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE**. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/O_BNDES/A_Empresa/historia.html>. Acesso em: 6 jun. 2015.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**: Volume VII - Avaliação de Sustentabilidade da Carteira de Investimentos / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2008b.

BRASIL. Presidência da República. **Catálogo de Programas do Governo Federal destinados aos Municípios**. Brasília: MP, 2008c.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública**: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas**: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010.

BRASIL. **Planejamento estratégico: 2012 – 2015**. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/publicacoes/130314_planejamento_estrategico.pdf>. Acesso em: 9 de nov. 2015b.

BRASIL. **Política nacional de participação social**. Disponível em: <<http://secretariageral.gov.br/participacao-social/politica>>. Acesso em: 14 nov. 2015c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Dez passos para a boa governança**/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

CARDOSO, José Celso Jr. (org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Vol. 4. Diálogos para o desenvolvimento. Brasília, 2011a.

CARDOSO, José Celso Jr. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil**: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, mar. 2011b.

CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial do planejamento governamental**: políticas de desenvolvimento regional no Estado do Rio Grande do Sul. Inc. Soc., Brasília, DF, v. 6 n. 1, p.13-32, jul./dez. 2012.

CDES. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br>. Acesso em: 7 nov. 2015.

CHANNON, Derek F. Análise SWOT. In: COOPER, Cary L. ARGYRIS, Chris (orgs). Dicionário enciclopédico de administração. Coordenação da tradução Lenita Maria Rimoli Esteves, Celso Augusto Rimoli. São Paulo: Atlas, 2003.

CHANNON, Derek F. **Planejamento estratégico**. In: COOPER, Cary L. ARGYRIS, Chris (orgs). Dicionário enciclopédico de administração. Coordenação da tradução Lenita Maria Rimoli Esteves, Celso Augusto Rimoli. São Paulo: Atlas, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 4. ed. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

CHIAVENATO, Idalberto. SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

CMMAD - Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

COOPER, Cary L. ARGYRIS. **Dicionário enciclopédico de administração**. São Paulo: Atlas, 2003.

COSTA, Jorge Gustavo. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Fundação Getúlio Vargas-FGV. Instituto de Documentação Serviço de Publicações. Rio de Janeiro – GB, 1971.

CSN. **Companhia Siderúrgica Nacional**. Disponível em: <<http://www.acobrasil.org.br/site/portugues/instituto/associadas--csn.asp>>. Acesso em: 6 jun. 2015.

DAFT, Richard L. **Administração**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2005.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento estratégico governamental**. 2. ed. Departamento de Ciências da Administração. Florianópolis: UFSC, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ENAP. **Escola Nacional de Administração Pública**. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=893&Itemid=243> Acesso em: 9 ago. 2015.

FERREIRA, H.; CASSIOLATO, M.; GONZALEZ, R. **Uma experiência de desenvolvimento metodológico para avaliação de programas: o modelo lógico do programa segundo tempo**. Texto para discussão 1369. Brasília: IPEA, 2009.

FGV – Fundação Getúlio Vargas. Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas1/anos37-45/PolíticaAdministracao/DASP>>. Acesso em: 6 jun. 2015.

GOTMANN, Jean. **A evolução do conceito de território**. Boletim Campineiro de Geografia, v. 2, n. 3, 2012.

GRIFFIN, Ricky W. **Introdução à administração**. Tradução Gustavo Mesquita e Marina Petroff Garcia. São Paulo: Ática, 2007.

HEADY, Ferrel. **Administração pública: uma perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

HEIDEMANN, Francisco Gabriel. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco Gabriel; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010.

HÖEGENN, Moisés. **Planejamento governamental**. 2. ed. Palhoça: UnisulVirtual, 2011.

IBGC, Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Governança corporativa**. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18161>>. Acesso em: 13 nov. 2015.

IPEA. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1226&Itemid=68>. Acesso em: 25 set. 2015.

KOTLER, P. **Administração de marketing: análise, planejamento, implementação e controle**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

LACOMBE, Francisco José Masset. **Dicionário de administração**. São Paulo. Saraiva, 2004.

LACOMBE, Francisco José Masset; HEILBORN, Gilberto Luiz José. **Administração: princípios e tendências**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MADEIRA, José Maria Pinheiro. **Administração Pública: tomo II**. v. 2. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

MAFRA, Francisco. **Administração pública burocrática e gerencial**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=503>. Acesso em: 3 ago. 2015.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. São Paulo: L&PM Editores, 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. **Biografia de Maquiavel**. Disponível em: <<http://www.nicolaumaquiavel.com.br/o-principe-maquiavel>>. Acesso em: 2 ago. 2015.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de planejamento governamental: foco nas políticas públicas e nos indicadores sociais**. São Paulo. Atlas, 2012.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. **Estratégias políticas**. São Paulo: FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. **O Método PES: roteiro de análise teórica**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

MATUS, Carlos. O plano como aposta. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs.). **Planejamento e orçamento governamental**. Coletânea: volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Introdução à administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MENDES, Jefferson Marcel Gross. Dimensões da sustentabilidade. **Revista das Faculdades Santa Cruz**, v. 7, n. 2, julho/dezembro 2009.

MORAES, Alexandre. **Direito Constitucional**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MPOG. **Ministério do Planejamento**, Orçamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/>>. Acesso em: 25 ago. 2015.

MUKAI, Toshio. **Administração Pública na Constituição de 1988**. 2. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1989.

MUNIZ, Adir Jaime de Oliveira. FARIA, Hermínio Augusto. **Teoria geral da administração**: noções gerais. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

NAE, Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, nº 1. Brasília, jul de 2004.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. **Gestão pública**: gestão pública aplicada, gestão pública no Brasil, de JK a Lula, gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão de contas nacionais, gestão ecológica e ambiental, economia do turismo. 3. ed. Ver. e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Administração pública**: foco na otimização do modelo administrativo. São Paulo: Atlas, 2014.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**: teoria e questões. São Paulo: Elsevier, 2013.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, Mario. **Planejamento governamental**: referencial teórico, conceitual e prático. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In.: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (orgs). **Planejamento e orçamento governamental, coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília. ENAP, 2000.

PETROBRAS. **Petróleo Brasil S/A**. Disponível em: <[http://www.br.com.br/wps/portal/portalconteudo/acompanhia/planoestrategico/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hLf0N_P293QwP3YE9nAyNTD5egIEcnQwMDc6B8JJK8v7-nK1DewNXVw9gcqNyYgG4v_aj0nPwkoD1-Hvm5qfoFuRGVjo6KigDVpbtv/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfOU8xT05LRzEwR1N1JQzAyNUhEUIJBQjEwRzE!/>. Acesso em: 11 ago. 2015.](http://www.br.com.br/wps/portal/portalconteudo/acompanhia/planoestrategico/!ut/p/c5/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hLf0N_P293QwP3YE9nAyNTD5egIEcnQwMDc6B8JJK8v7-nK1DewNXVw9gcqNyYgG4v_aj0nPwkoD1-Hvm5qfoFuRGVjo6KigDVpbtv/dl3/d3/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnZ3LzZfOU8xT05LRzEwR1N1JQzAyNUhEUIJBQjEwRzE!/)

RIEG, Denise Luciana; ARAÚJO FILHO, Targino. O Uso das Metodologias Planejamento Estratégico Situacional e Mapeamento Cognitivo em uma situação concreta: o caso da pró-reitora de extensão da UFSCar. **Gestão & Produção**, v. 9, n. 2, p. 163-179, ago. 2002.

ROBBINS, Stephen Paul. **Administração**: mudanças e perspectivas. Tradução Cid Knipel Moreira. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROSSÉS, Gustavo Fontinelli. **Gestão estratégica de cooperativas**. Santa Maria, RS: Universidade Federal de Santa Maria, Colégio Politécnico: Rede e-Tec Brasil, 2015.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas**. Vol. 1 Conceitos e Teorias. Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em: 6 out. 2015.

SACHS, Ignacy. **Estratégias de transição para o século XXI**: desenvolvimento e meio ambiente. São Paulo: Nobel, 1993.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável**. Itajaí: Editora da Univali, 2000.

SANTOS, Camila Mello dos. **Planejamento Estratégico Situacional**. Disponível em: <<http://www.ufrgs.br/napead/repositorio/objetos/edital19/gestao-politicas/AULAS%20EM%20PPT/Aula%20PES.pdf>>. Acesso em: 11 nov. 2015.

SARTURI, Claudia. **Modelos de administração.**

Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,os-modelos-de-administracao-publica-patrimonialista-burocratica-e-gerencial,43523.html>>.

Acesso em: 12 ago. 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SNELL, Thomas S. **Administração:** construindo vantagem competitiva.

São Paulo: Atlas, 1998.

SOARES, Júnia Rosa. **Think tanks:** organização sistêmica de conhecimentos relacionados a política pública no Brasil. Dissertação.

Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC), Florianópolis, 2009.

SOBRAL, Filipe; PECI, Alketa. **Administração:** teoria e prática no contexto brasileiro. São Paulo. Pearson Prentice Hall, 2008.

SOUSA, José Pedro de Galvão de. GARCIA, Clovis Lema. CARVALHO, José Fraga Teixeira de. **Dicionário de política.** São Paulo: T.A. Queiroz, 1998.

SOUSA, Celina. **Políticas Públicas:** uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006.

TCU. **Tribunal de Contas da União.** Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/comunidades/fiscalizacao-de-tecnologia-da-informacao/sefti/missao-visao-valores-e-negocio/>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Bahia, 2002.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. **Revista AATR**, 2002.

Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/57253448/03-Aatr-Pp-Papel-Politic-Publicas>>. Acesso em: out. 2015.

TONI, Jackson de. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil:** novos dilemas e perspectivas. VII Congresso de Gestão Pública. CONSAD. Centro de Convenções Ulysses Guimarães, Brasília-DF. 25, 26 e 27 de março, 2014.

VASCONCELOS, Gilmar Barros; SANTOS, Reginaldo Mendes; MATOS FILHO, Sílvio Arcanjo. **Planejamento estratégico situacional.**

Hospital Geral Prado Valadares. Secretaria Estadual de Saúde. Governo da Bahia

. Jequié. Jan. 2009.

WEBER, Max. Burocracia. In: GERTH, H. H.; MILLS, W. (Org.) **Ensaio de Sociologia**. 5. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

ZIMMERMANN, Ario. **Planejamento governamental e gestão**. Encontro Nacional de Dirigentes de Pessoal e Recursos Humanos das Instituições Federais de Ensino - ENDP 2015. Porto Alegre - RS, setembro de 2015.