

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

**PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES, AQUISIÇÃO DE
APOIO POLÍTICO E GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARCOS DE SOUZA E SILVA

BRASÍLIA-DF

2019

MARCOS DE SOUZA E SILVA

**PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES, AQUISIÇÃO DE
APOIO POLÍTICO E GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior

BRASÍLIA-DF

2019

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA)

Silva, Marcos de Souza e

S586p Planejamento na administração pública: construção de capacidades, aquisição de apoio político e geração de valor público / Marcos de Souza e Silva – Brasília : IPEA, 2019.

61 f. : il.

Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019

Orientação: Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior

Inclui Bibliografia.

1. Planejamento. 2. Políticas Públicas. 3. Desenvolvimento de Capacidades. 4. Administração Pública. 5. Brasil. I. Albuquerque Junior, Antonio Ernesto Lassance de. II. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. III. Título.

CDD 351.0072

Ficha catalográfica elaborada por Andréa de Mello Sampaio CRB-1/1650

MARCOS DE SOUZA E SILVA

**PLANEJAMENTO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES, AQUISIÇÃO DE
APOIO POLÍTICO E GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO**

Dissertação apresentada ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, para a obtenção do título de Mestre.

Defendida em 26 de setembro de 2019

COMISSÃO JULGADORA

Prof. Dr. José Celso Cardoso Junior - IPEA

Prof. Dr. Fernando Sertã Meressi - ME

Prof. Dr. Antonio Ernesto Lassance de Albuquerque Junior - IPEA

BRASÍLIA-DF

2019

À Luciana e Laura, com toda minha gratidão,
minha admiração e todo meu amor.

AGRADECIMENTOS

À Luciana e Laura, por serem a fonte da minha energia para resistir, progredir e ousar.

Ao meu irmão, Daniel, por em um passado distante, mas nem tanto, ter me convencido que eu podia chegar lá, onde quer que esse lugar estivesse.

Ao meu orientador, Antonio Lassance, pelo compartilhamento do saber não somente acadêmico, mas principalmente de cidadania e caráter.

Ao meu chefe e amigo, Ayrton Martinello, por ter confiado em mim para compor sua equipe, e por incentivar e acreditar no desenvolvimento desse projeto.

À equipe da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Governança do Ministério da Cidadania, pela dedicação, esforço e profissionalismo.

Ao corpo docente do IPEA, por aceitar a missão cada vez mais desafiadora do magistério, e a desempenhar com maestria.

À equipe de apoio do mestrado, pela paciência e eficiência em propiciar um ambiente favorável para o desenvolvimento do curso.

Ao Luke e ao saudoso Mustache, que sempre estiveram ao meu lado nos momentos solitários de leitura e escrita, mesmo sem a perspectiva de biscoitos.

“Não é nossa função controlar todas as marés do mundo, mas sim fazer o que pudermos para socorrer os tempos em que estamos inseridos, erradicando o mal dos campos que conhecemos, para aqueles que vêm depois tenham terra limpa para cultivar. Que tempo encontrarão não é nossa função determinar”. (Sir John Ronald Reuen Tolkien)

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS

APF – Administração Pública Federal

APO – Analista de Planejamento e Orçamento

ATPS – Analista Técnico de Políticas Sociais

BNDE – Banco de Desenvolvimento Econômico

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CN – Congresso Nacional

DAS – Direção e Assessoramento Superior

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

FMI – Fundo Monetário Internacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

MC – Ministério da Cidadania

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

OGU – Orçamento Geral da União

PAA – Programa de Aquisição de Alimentos

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Programa de Ação Econômica do Governo

PBF – Programa Bolsa Família

PCPR – Prestação de Contas da Presidência da República

PPA – Plano Plurianual

PND – Plano Nacional de Desenvolvimento

PT – Partido dos Trabalhadores

RDC – Regime Diferenciado de Contratação

SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

SISP - Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva

SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social

SNPDH - Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano

SOF – Secretaria de Orçamento Federal

SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Avaliação

SPO – Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Encadeamento Missão - Entregas para a sociedade – Objetivos	48
Figura 2 – Cronograma do Planejamento do MC.....	50
Figura 3 – Relação entre processos de trabalho, metas e objetivo.....	56
Figura 4 – Lógica relacional dos atributos do plano.....	58

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Força de trabalho SPO em 2016 e 2019.....	41
Tabela 2 – Formação acadêmica SPO 2016 e 2019.....	42
Tabela 3 – Necessidade de desenvolvimento de capacidade equipe SPO.....	44
Tabela 4 – Diretrizes propostas pelo alto escalão e sua reescrita como objetivos	51
Tabela 5 – Plano de ação para as metas com componentes principais	57

RESUMO

Este projeto apresenta uma proposta de metodologia para a execução da função planejamento de políticas públicas em órgãos da administração centrada na reunião de três fatores para sua valorização: a construção de capacidades, a aquisição de capital político e a geração de valor público. O projeto se inicia com a aplicação de um protocolo semiológico nos setores do então Ministério do Desenvolvimento Social para revelar o posicionamento de seus servidores frente à necessidade de construção de uma rotina de planejamento para o órgão. O seu setorial de planejamento, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento SPO assumiu então a tarefa de coordenar os trabalhos destinados a essa finalidade. O processo se deu a partir da estruturação da SPO com vistas ao desenvolvimento das capacidades necessárias para a condução da tarefa. A proposta se justifica diante da análise histórica político administrativa brasileira, em que a função planejamento foi valorizada e exerceu papel de destaque, sendo aos poucos abandonada ou, no mínimo, enfraquecida. O alinhamento conceitual direciona o trabalho para o processo de geração de valor público, finalidade precípua do Estado e essencial a justificar sua existência e seu custo para a sociedade. Ao fim é apresentada a metodologia utilizada e já em fase de implementação do processo de planejamento no Ministério da Cidadania, com os resultados até então obtidos. Após a implementação, espera-se que a função planejamento executada pela SPO volte a ser percebida como um item valioso no arsenal de ferramentas à disposição dos dirigentes e operadores das políticas nos órgãos do executivo federal.

Palavras chave: Planejamento, capacidades, valor público, capital político.

ABSTRACT

This Project presents a methodological framework for planning in the Brazilian public administration, based on three imperative branches: constructing working capacities, acquiring political support and creating public value. The Project starts with a semiological protocol applied on all departments of Ministry of Social Development in order to bring to light public server's opinions about the real needs of the institution on this field. The Undersecretary of Planning and Budget takes the lead and coordinates the efforts towards this end. The first step is remodeling it's structure, making it solid and strong enough to operate the levers that will control planning processes in the Ministry. After that, the project gives an overview of planning history in Brazil, showing similarities on historical moments in which planning was positioned in a higher hierarquic level inside the State. After that, the methodology focus on creating a Strong relationship between planning and public value.

Key words: planning, capacities, public value, political support.

SUMÁRIO

LISTA DE SÍMBOLOS E ABREVIATURAS.....	vii
LISTA DE FIGURAS	viii
LISTA DE TABELAS	ix
INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES.....	17
1. Semiologia ou Propedêutica.....	17
2. Primeiro passo: Reposicionamento institucional	19
3. Segundo Passo: construção de capacidade institucional	21
4. Terceiro Passo: a coleta de informações ou o rico caminho da semiologia	29
5. A aterrissagem do planejamento, ou é assim que se faz política pública.....	31
CAPÍTULO 2 – AQUISIÇÃO DE APOIO POLÍTICO	36
2.1 Os anos de ouro do planejamento no Brasil.....	36
2.2 Aquisição de apoio político.....	40
2.3 O estabelecimento das diretrizes estratégicas	40
CAPÍTULO 3 – GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO.....	46
CAPÍTULO 4 – IMPLEMENTAÇÃO DO PROJETO DE INTERVENÇÃO	Erro! Indicador não definido.
4.1 Aquisição de apoio político.....	Erro! Indicador não definido.
4.2 O estabelecimento das diretrizes estratégicas	Erro! Indicador não definido.
4.3 Definição dos caminhos de implementação dos objetivos – as metas	Erro! Indicador não definido.
4.4 Próximos passos	Erro! Indicador não definido.
CAPÍTULO 5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS	56
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	59

INTRODUÇÃO

A proposta deste projeto é apresentar uma nova metodologia de planejamento governamental. O problema central que a metodologia criada ataca é o de como superar o distanciamento patente entre o planejado e o executado. Para tanto, foi utilizado o trabalho iniciado no MDS e ao qual foi dada continuidade no âmbito do atual Ministério da Cidadania.

Pela dimensão do MDS, em termos de sua missão institucional, amplitude de sua governança federativa, gigantismo em termos de porte orçamentário e de pessoal e a complexidade e sensibilidade de suas políticas, acreditamos que esta proposta adquiriu um grau de maturidade e um aprendizado que contém elementos de grande valor público a serem considerados e até adaptados por outros órgãos da Administração Pública Federal.

Governar, qualquer que seja o objeto da ação, remete a uma atividade de risco pelo simples fato de haver no nosso idioma um termo que, ao ser utilizado, desencadeia reações que vão desde uma ligeira apreensão até o pânico completo: trata-se do vocábulo *desgovernado*. E o que define esse estado é a incapacidade do sujeito, piloto, timoneiro, motorista ou, no caso que nos diz respeito, governante, controlar os movimentos de seu objeto, que nessa situação assume o protagonismo de sua existência e passa a definir seus próprios caminhos ou deixar tal função para o acaso.

A vida das políticas públicas deixadas à margem da função planejamento traz à mente uma realidade com esses contornos. Governar, seja essa função uma arte, ciência ou a fusão das duas, requer um equilíbrio constante e dinâmico de variáveis complexas. A proposta de governo que resultou na vitória em um processo eleitoral, a constante barganha com outros atores (SUSSKIND, L. 2008) e a construção de capacidades executórias precisam estar posicionadas nos vértices de um triângulo que tenda ao formato equilátero. A alteração dessa figura, com o conseqüente predomínio de uma das partes pode gerar um cenário de difícil manejo. Surge, dessa maneira, o planejamento das políticas públicas como um dos principais recursos disponíveis capazes de enfrentar o desafio posto para quem assume a função de governar um Estado (MATUS, 1993).

Durante grande parte do século XX, a função planejamento no Brasil obteve destaque dentro da máquina pública, e encontrava-se intimamente associada ao espírito

desenvolvimentista presente à época. O esforço institucional apontava para a construção de capacidades estatais necessárias para a missão assumida de desenvolvimento tardio do país (CARDOSO, 2011). Após esse período de valorização, com o interregno dos anos 80 que ficaram conhecidos, ao menos do ponto de vista econômico, como a década perdida, o planejamento começa a perder rapidamente seu protagonismo, principalmente pelo sucesso refletido nas urnas da proposta liberal que levou o então presidente Fernando Henrique Cardoso duas vezes ao poder. Esse período ficou marcado pelo desmonte do Estado e pelo descrédito do serviço público frente à população (PAGNUSSAT, 2015).

O período subsequente se coloca como um exemplo de alternância de poder, trazendo para a frente do executivo federal o Partido dos Trabalhadores com um projeto de governo distinto do anterior, e que aqui será propositadamente analisado de forma sintética e focalizada, sem que se faça juízo de valor sobre a amplitude de atuação do Estado.

Munido dessa nova proposta e encontrando um aparato estatal que passara os últimos anos sem atribuições relevantes, o governo lançou mão de iniciativas voltadas para a melhoria de gestão do Estado (CARDOSO, 2011), como o PAC, que criou alternativas para a execução orçamentária facilitada onde ações identificadas como pertencentes ao Programa eram imunes ao contingenciamento, o RDC, que inovou em aspectos relativos à legislação sobre licitações e contratos ao, por exemplo, inverter as fases do processo licitatório para conferir maior celeridade ao ato, e as chamadas Salas de Situação, que buscavam reunir em um mesmo ambiente periodicamente os responsáveis de diversos órgãos atuantes em uma dada política para, no momento da reunião, destravar pontos pendentes e pactuar passo para o futuro próximo das atividades, em suma, medidas que afetavam o dia a dia de diversas políticas com o intuito de agilizar as entregas, o que não pode ser confundido com planejamento propriamente dito. Esses acontecimentos se deram sem que tenha ocorrido uma mudança significativa de atenção às institucionalidades de planejamento propriamente ditas, dando a impressão de que planejamento, em uma palavra, é gestão (DROR, 1999) não havendo razões para preocupação com o termo planejamento quando gestão funciona tão bem. O planejamento era comparável a algo abstrato, tanto conceitualmente quanto em sua aplicação, sem exhibir, portanto, um rol de pressupostos e procedimentos que poderiam ser a ele associados de maneira inequívoca.

Poder-se-ia dizer que, nesse período, planejamento é uma não função. Esse cenário decorreu do fato de que a função planejamento, com suas instituições e instrumentos que a materializam via de regra não conseguiam ainda refletir e atender às necessidades das áreas executoras de políticas públicas. Os processos estabelecidos tampouco se mostravam aderentes às agendas dos tomadores de decisão, seja por divergência nas orientações, pelo apego ao formalismo ou pela simples desinformação acerca do que é, num dado momento, prioridade para a liderança. Dessa maneira, o resultado afastou a burocracia do planejamento da dinâmica das arenas decisórias, restringindo sua existência à produção de peças formais desenhadas para cumprir mandamentos legais e constitucionais ou as demais exigências normativas (CARDOSO, 2015).

De maneira paradoxal, um dos fundamentos deste trabalho reside na compreensão acerca da limitação de uma metodologia, qualquer que seja ela. O pilar do projeto aqui apresentado está na indução de mudança de comportamento dos gestores públicos de todos os níveis hierárquicos. Para essa finalidade, adotou-se como referencial a necessidade de o plano explicitar quais valores públicos advém da sua implementação. Além disso, apostou-se na utilização de uma dinâmica colaborativa na construção das metas e objetivos, com o cuidado de manter o conjunto alinhado às orientações das instâncias decisórias do órgão.

O projeto aqui apresentado encontra-se dividido, além dessa introdução, em quatro capítulos. O primeiro descreve o processo de construção de capacidades para a implementação do projeto, iniciando pelo problema encontrado, discorrendo sobre o processo de reflexão interno ao ministério, seus achados e apontamentos para caminhos de melhora. São elencados aqui os principais elementos constitutivos do ambiente interno do órgão considerados centrais para a implementação do projeto, sendo essencial para o projeto o posicionamento da SPO, iniciando com uma perspectiva histórica, passando pela situação do órgão dentro do MDS/MC e suas transformações no período em questão e, finalmente, chegando ao modelo adequado à visão de futuro para o fortalecimento do planejamento e de sua capilaridade no executivo federal.

O segundo capítulo apresenta uma breve reconstituição sobre o planejamento na administração pública brasileira, ressaltando os principais momentos nos quais o Estado usou a função como pilar de sua política de desenvolvimento, no intuito de revelar

as condições nas quais os instrumentos de planejamento detinham elevado valor para o governo. Isso serve como base para o texto que discorre sobre a aquisição de apoio político, um dos pilares da metodologia apresentada.

No terceiro capítulo a teoria de geração de valor público é introduzida como orientadora da proposta metodológica com vistas à superação das deficiências reveladas pelo processo diagnóstico, juntamente com a base teórica que evidencia as vantagens comparativas da adoção de soluções colaborativas para a construção do planejamento.

Por fim, o quarto capítulo apresenta as considerações finais, contendo o resultado atingido, as correções adotadas no decorrer da implantação das fases e os próximos passos na continuação do projeto.

CAPÍTULO 1 – CONSTRUÇÃO DE CAPACIDADES

O problema abordado por esse projeto é a falta de utilização das potencialidades do planejamento de políticas públicas devido à ausência de relevância conferida à função e seus instrumentos dentro da administração pública federal, considerando a existência de um sistema criado para essa finalidade, o Sistema de Planejamento e Orçamento Federal SPOF, com carreira própria e qualificação suficiente para o desempenho das atividades. O distanciamento entre os processos de planejamento e as instâncias de tomada de decisão e os responsáveis pela implementação das políticas públicas levou ao descrédito da atividade, e seu espaço foi ocupado por práticas de gestão, tão importantes quanto, mas com objetivos e alcances diferentes.

Nesse caminho, o projeto busca compreender o porquê da existência de tal lacuna na atuação das SPOAs no tocante às suas obrigações na função planejamento por meio da análise do histórico de sua criação, das suas atribuições institucionais e do seu posicionamento no conjunto de órgãos da administração pública federal.

A partir da aquisição dos dados acerca do órgão e da retrospectiva acima mencionada, parte-se para parear o arcabouço teórico das políticas públicas com o de seu planejamento naquilo que fizer sentido. Para começar, propõe-se levantar as informações de contexto interno e externo para compreender as relações causais com o cenário observado hoje.

1. Semiologia ou Propedêutica

Estabelecer um diagnóstico é algo comum nas ciências biomédicas, medicina, odontologia, nutrição, medicina veterinária, fisioterapia dentre outras, e consiste fundamentalmente no ato de afirmar uma condição, normalmente com algum desvio do padrão da chamada normalidade, apresentada por um dado indivíduo (PORTO, 2009; BRAUNWALD, 2008). No entanto, a arte que o sustenta está em um outro termo denominado semiologia, ou propedêutica, que agrega o esforço de coleta de sinais e sintomas apresentados pelo objeto de estudo, por vezes um paciente humano, que podem, quando vistos em conjunto, revelar as causas e relações de tal condição existente e,

finalmente, conduzir o profissional até a prescrição do tratamento que, idealmente, deve culminar com o retorno do organismo à condição desejada.

A acurácia da afirmação diagnóstica é intimamente dependente do tratamento dado ao processo de observação da realidade e da aquisição de informações. Negligenciar essa etapa faz com que o acerto do resultado passe a se configurar como um golpe de sorte. E isso é comum às áreas biomédicas e sociais, sem que seja prudente dizer em qual das duas o erro na conclusão pode promover consequências mais danosas.

Ao se falar em políticas públicas, é rotineiro o uso do termo diagnóstico em discussões acerca das suas características e aplicações. Na verdade, o que se procura demonstrar aqui é a importância do processo, a semiologia, que é a coleta de características de um sujeito observado de modo que, ao serem identificadas, agrupadas, interpretadas e, finalmente, descritas sejam capazes de formar uma imagem semelhante ao objeto de estudo, seja ele uma pessoa ou uma instituição. Uma vez de posse dessas informações o observador pode classificar o seu objeto de estudo de alguma maneira condizente com o conjunto de dados adquirido, ou seja, estabelecer um diagnóstico. A tônica deste projeto, portanto, está na maior valorização do processo em relação aos produtos finais.

Semiologia, em última análise, é a denominação equivalente ao conceito de análise situacional (MATUS, 1991) utilizado nas ciências sociais, onde se considera a realidade como um fenômeno complexo, dinâmico, mutável e impossível de ser contido em uma definição permanente.

Tendo esses conceitos em mente, parte-se para a jornada propedêutica, aplicada aqui a um contexto distante daquele para o qual foi concebida. No entanto, ao se valorizar o processo ao menos tanto quanto o resultado, espera-se que se torne possível revelar pelo conjunto de observações, fatos suficientes que deem sustentação a construção de um diagnóstico consistente acerca do Ministério da Cidadania que reflita a visão de um grupo de indivíduos dentro da organização, minimizando, dessa forma, o viés interpretativo associado à descrição baseada em dados provenientes de uma única fonte ou de um grupo pouco representativo.

É imprescindível perceber, antes de se avançar na discussão, que há uma diferença primordial entre o processo na sua vertente biomédica ou biológica e o que aqui

é a intenção. Ao se abordar uma organização, se está diante de uma complexa rede de interações, que é comparada aos organismos vivos por autores das ciências sociais quando definem suas teorias como sendo orgânicas ou sistêmicas, Por mais que se tente essa aproximação, deve-se atentar para o fato de que mais difícil do que a definição e afirmação de uma condição de normalidade para um organismo é a tentativa de fazê-lo em referência a um contexto social, o que significa dizer que qualquer que seja a intervenção concebida e adotada, não é razoável se falar em um retorno à normalidade de uma instituição ou de uma realidade social.

No processo de construção do planejamento das políticas do ministério o que se propõe, portanto, é que sejam cuidadosamente levantadas e analisadas de antemão as características da organização e do ambiente externo que influencia de maneira relevante suas atividades. É de suma importância a compreensão sobre a aplicação da propedêutica no universo do planejamento de políticas públicas. Busca-se o afastamento da esfera prescritiva absoluta imposta pelos diagnósticos herméticos, e a aproximação da valorização do caráter multissetorial, dinâmico, recheado de interesses mutáveis na relação direta da transitoriedade das pessoas que povoam a organização, e assim consolidar, na prática burocrática, a necessidade de ajustes da conduta conforme a realidade presente.

O objetivo, portanto, estava na coleta de dados de múltiplas fontes, sua posterior análise e na subsequente proposição de melhoria nas práticas e processos que, em um dado contexto, se relacionam com aumento na capacidade da instituição em entregar bens e serviços de qualidade para a população. Essa tarefa só se justifica a partir da pactuação dos objetivos a serem seguidos, bem como dos valores públicos a serem gerados pela sua atuação.

2. Primeiro passo: Reposicionamento institucional

As SPOAs do executivo federal eram identificadas principalmente com o orçamento e, quando congregavam as três vogais, com a função administrativa dos órgãos, restando pouca energia para ser investida nas atividades de planejamento, que quando eram realizadas ficavam restritas às obrigações formais relacionadas ao PPA e demais instrumentos de baixa valorização pelos dirigentes.

Diante dessa situação, o primeiro passo foi o de tornar a SPO do então MDS uma instância participante e relevante nos momentos de tomada de decisão acerca das políticas públicas sob sua responsabilidade. A imagem da subsecretaria mudou. Se antes vista era como um departamento operador de procedimentos com foco na técnica orçamentária, agora é reconhecida como uma instância ainda técnica, mas com uma leitura política qualificada e alinhada às diretrizes do comando do ministério, e capaz de, com o desenvolvimento de processos e projetos junto às demais secretarias, auxiliar na melhoria contínua das entregas de bens e serviços para a sociedade.

Esse reposicionamento se deu principalmente devido a três fatores: a proximidade do comando da SPO das instâncias diretivas do ministério devido à confiança adquirida pela capacidade de resposta às demandas já ocorridas, a qualificação do corpo de servidores da SPO e a ampliação dos produtos e serviços oferecidos para as demais secretarias como ferramentas para aperfeiçoamento de suas rotinas de trabalho.

O primeiro ponto merece especial atenção. A tipo de relação com os dirigentes da instituição é determinante para que o processo tome o rumo da valorização e real utilização ou do mero cumprimento de ritos formais e cartoriais. Para que o caminho do planejamento não fique restrito à segunda hipótese, a burocracia precisa compreender a lógica política e as diferenças entre suas estruturas conceituais. No dia a dia do ministério, surgem demandas por vezes pouco alinhadas aos desígnios da tecnocracia dominante, principalmente nas questões orçamentárias e financeiras. O modo de operação tradicional e reconhecido da burocracia é, simplesmente, dizer não. O simples fato de mudar esse comportamento para um posicionamento propositivo de soluções alternativas no lugar de desempenhar o papel do agente de veto fez com que a SPO do então MDS e depois do MC fosse reconhecida como uma equipe capaz de auxiliar a implementação das políticas.

No desenvolvimento do projeto aqui apresentado, o momento de escuta dos dirigentes com a apreensão de suas prioridades e desejos, o diálogo nas ocasiões em que eram previstas dificuldades para a realização do almejado sempre com a apresentação de alternativas satisfatórias e não somente com a colocação das dificuldades e a aderência dos produtos aos comandos iniciais foram as características que permitiram a consolidação da SPO como uma equipe identificada com as entregas de bens e serviços e não exclusivamente cumpridora dos formalismos burocráticos.

3. Segundo Passo: construção de capacidade institucional

Embora reais, aqueles que não acreditem na importância do planejamento para aumentar a qualidade das entregas de bens e serviços para a população parecem ser minoria dentro da administração pública federal. O que ocorre é a percepção de que os instrumentos de planejamento são meros ritos burocráticos formais, distantes dos desafios do cotidiano daqueles que atuam na implementação das políticas.

Seguindo essa interpretação formalista, a administração pública federal criou com a [Lei no 10.180, de 6 de fevereiro de 2001](#) a figura do Sistema de Planejamento e Orçamento Federal, formado pelo órgão central, o extinto Ministério do Planejamento, parte do atual Ministério da Economia, e seus setoriais, distribuídos pelos órgãos do executivo, idealmente situados nem uma Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração, SPOA.

Conforme a referência legal citada anteriormente, cabe à SPOA em cada uma das suas áreas de atuação:

Art. 7º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de planejamento:

I - elaborar e supervisionar a execução de planos e programas nacionais e setoriais de desenvolvimento econômico e social;

II - coordenar a elaboração dos projetos de lei do plano plurianual e o item, metas e prioridades da Administração Pública Federal, integrantes do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, bem como de suas alterações, compatibilizando as propostas de todos os Poderes, órgãos e entidades integrantes da Administração Pública Federal com os objetivos governamentais e os recursos disponíveis;

III - acompanhar física e financeiramente os planos e programas referidos nos incisos I e II deste artigo, bem como avaliá-los, quanto à eficácia e efetividade, com vistas a subsidiar o processo de alocação de recursos públicos, a política de gastos e a coordenação das ações do governo;

IV - assegurar que as unidades administrativas responsáveis pela execução dos programas, projetos e atividades da Administração Pública Federal mantenham rotinas de acompanhamento e avaliação da sua programação;

V - manter sistema de informações relacionados a indicadores econômicos e sociais, assim como mecanismos para desenvolver previsões e informação estratégica sobre tendências e mudanças no âmbito nacional e internacional;

VI - identificar, analisar e avaliar os investimentos estratégicos do Governo, suas fontes de financiamento e sua articulação com os investimentos privados, bem como prestar o apoio gerencial e institucional à sua implementação;

VII - realizar estudos e pesquisas sócio-econômicas e análises de políticas públicas;

VIII - estabelecer políticas e diretrizes gerais para a atuação das empresas estatais.

Art. 8º Compete às unidades responsáveis pelas atividades de orçamento:

I - coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração dos projetos da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária da União, compreendendo os orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento das empresas estatais;

II - estabelecer normas e procedimentos necessários à elaboração e à implementação dos orçamentos federais, harmonizando-os com o plano plurianual;

III - realizar estudos e pesquisas concernentes ao desenvolvimento e ao aperfeiçoamento do processo orçamentário federal;

IV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos;

V - estabelecer classificações orçamentárias, tendo em vista as necessidades de sua harmonização com o planejamento e o controle;

VI - propor medidas que objetivem a consolidação das informações orçamentárias das diversas esferas de governo

Curiosamente uma das funções iniciais típicas das SPOAs, aquela representada pelo “A”, é estranha aos mandamentos legais que criaram o SPOF e distante das atribuições formais dos APOs, e acabou se sobrepondo, em termos de volume de trabalho, ao “P” e ao “O”. A rotina administrativa das organizações, mesmo que considerada equivocadamente como uma função com baixo nível de complexidade e vista como desprovida de *glamour* pelos *policy makers*¹, passou a exigir doses crescentes de dedicação, ocupando a capacidade diária das equipes.

Mesmo com a enorme carga diária de tarefas relacionadas à administração, outra letra não deixava espaço para ser esquecida: o “O”. A gestão do orçamento nos órgãos da administração pública concorre diretamente com a carga proveniente das demandas administrativas. Muitas dos seus processos impactam direta e decisivamente na implementação das políticas, e o resultado é a necessidade de composição de uma equipe especializada na linguagem orçamentária e dedicada ao atendimento das requisições das diversas áreas que utilizam os recursos, orçamentários e financeiros, sob sua coordenação. Surgiram e se consolidaram, dessa forma, duas funções relacionadas às SPOAs que foram paulatinamente tomando conta da disponibilidade das agendas e da compreensão acerca do papel dos setoriais no sistema de planejamento e orçamento federal.

Essa constatação pode e deve suscitar um questionamento: por que o planejamento foi preterido nesse processo de conformação de atribuições dos órgãos setoriais? A resposta parece estar dividida em dois aspectos. O primeiro diz respeito à própria estrutura operacional do governo, que concorda com a existência e manutenção de uma técnica orçamentária hermética, pouco transparente e de difícil acesso mesmo para os burocratas de outras áreas da administração (PIRES, 2018). Ao privilegiar a gestão e execução do orçamento, ratifica-se a reserva de mercado para os APOs, replicando a lógica cooperativista da SOF pelos órgãos da esplanada e além.

¹ Na verdade, ao se conhecer com profundidade a prática diária das organizações, percebe-se que as atividades administrativas sustentam a maioria das funções consideradas como mais nobres. A gestão de contratos, processos licitatórios, pessoas e a nada simples tarefa de manter funcionando toda a estrutura dos ministérios é imprescindível para a chamada atividade finalística de cada pasta. Como provocação ao leitor das chamadas carreiras do ciclo de gestão, sugere-se pensar no cenário de uma instituição cujos contratos de TI, segurança, compras e manutenção estejam inoperantes.

Outra resposta encontra respaldo no próprio reconhecimento histórico da relevância das funções orçamento e planejamento para a vida das políticas públicas dentro dos ministérios e demais órgãos do governo.

A SPO do então MDS começou, dessa maneira, a se estruturar para tentar mudar essa realidade. O quadro de servidores foi fortalecido, buscou-se o apoio da alta direção do órgão e se estabeleceu uma meta para o período: entregar o planejamento das políticas públicas do ministério, feito pelos servidores do órgão com foco na geração de valor público e com a adoção de ferramentas de formulação que garantissem a participação do maior número possível de servidores, e que conduzisse o trabalho de construção para uma mecânica colaborativa.

O processo de formulação do projeto de intervenção teve início muito antes da efetiva implementação das suas atividades, e se deu com a progressiva alteração da equipe da SPO do então MDS em 2016. O novo comando da subsecretaria tinha em mente transformar o perfil funcional da equipe, que até o momento se alinhava com o descrito no capítulo 2 desse projeto, exibindo claro predomínio da função orçamento enquanto o planejamento apenas se ocupava das questões formais e cartoriais de pouca importância para a condução das políticas públicas a cargo do órgão, e com rara ou nenhuma atenção recebida das instâncias decisórias do ministério.

Em termos numéricos, a quantidade de pessoas que desempenhavam a função planejamento no MDS em 2016 no órgão setorial estava consideravelmente afastado da média da APF de 9% (ENAP, 2018), e mesmo somando-se a esse número o quantitativo de pessoas das diversas secretarias que cooperavam com as tarefas da área o número permanecia distante desse percentual. Considerando o tamanho do MDS em 2016 e do MC em 2019 temos no primeiro um número de 800 servidores, enquanto o segundo soma quase 9.000 pessoas em seu quadro. Os referidos 9% chegam a 72 e 810, respectivamente, bem distante do quantitativo exibido na tabela 2. Como dado adicional, exibe-se o perfil de formação acadêmica da equipe em 2016 e 2019 na tabela 2.

Tabela 1 – Força de trabalho SPO em 2016 e 2019

	2016	2019	Aumento n° / %
Coordenações gerais	02	03	01 / 50%
APO	03	09	06 / 200%
ATPS	01	06	05 / 500%
EPPGG	02	03	01 / 50%
Demais carreiras	01	06	05 / 500%
DAS Sem vínculo	03	05	02 / 66%
Contratos	05	07	02 / 40%
Total	17	36	19 / 112%

Tabela 2 - Formação acadêmica equipe SPO 2016 - 2019

Formação	2016	2019
Graduação	9	14
Especialização	3	10
Mestrado	0	11
Doutorado	0	1

A primeira mudança necessária foi, como visto no tópico anterior, o reposicionamento institucional da SPOG dentro do MC, deixando para trás sua associação exclusiva aos processos orçamentários e conquistando espaço em outras atividades relacionadas à função planejamento. Para consolidar esse novo papel algumas providências precisavam ser tomadas.

Enquanto um dos pontos a ser enfrentado estava no tamanho do corpo técnico da subsecretaria outro aspecto era a cultura organizacional do setor. Com relação ao primeiro, a formação da equipe foi sendo feita de maneira a possibilitar a coordenação do

volume crescente dos trabalhos e até mesmo a entrega dos produtos em um tempo razoável para a administração. A tabela 1 compara a força de trabalho da SPO, dividida nas carreiras encontradas, em 2016 e a em 2019 no período de implantação do processo de planejamento.

Alterar a composição da equipe foi uma das providências adotadas para atingir a mudança da cultura organizacional desejada. Os dois coordenadores gerais no cargo em 2016 foram substituídos por novos integrantes, e a terceira coordenação geral criada também passou a ser ocupada por servidor não integrante da equipe inicial. Como mencionado, a função planejamento na SPO do então MDS ficava restrita ao cumprimento de obrigações institucionais, como a participação tangencial na formulação do PPA e na confecção dos seus relatórios de monitoramento, na coordenação da formulação da Mensagem Presidencial, da PCPR e do Relatório de Gestão do órgão. Não havia registro da participação da equipe teoricamente responsável pela função nas discussões e formulações das políticas públicas da instituição. Para fazer frente ao cenário que se aproximava de restrição fiscal e aumento das demandas provenientes dos anos de estagnação econômica, o planejamento se apresentava como uma ferramenta capaz de organizar e orientar os esforços do Ministério. Restava, ainda, o reconhecimento pelo corpo técnico político da legitimidade da própria SPO em exercer esse papel no MC.

Com esse intuito, paulatinamente, a SPO foi ampliando sua área de atuação, sendo chamada para coordenar atividades como planejamento de novas políticas (SNPDH, SESAN), mapeamento e melhoria de processos (SESAN, SNAS), desenho de projetos (SESAN, SNPDH, SISP), implantação da política de gestão de riscos (MDS, totalidade), mapeamento diagnóstico e desenho da política de governança (MDS, totalidade).

A estratégia adotada foi conquistar espaço e reconhecimento das diversas secretarias do ministério no intuito de pavimentar o terreno para o processo mais completo e complexo de condução do planejamento da instituição como um todo.

Com o aumento da equipe e o progressivo crescimento da quantidade e tipos de demandas que chegavam à SPO, foram sendo identificadas lacunas nas capacidades existentes em seu grupo de servidores. Um dos desafios aceitos para a execução do projeto foi o de capacitar e utilizar somente a força de trabalho do próprio ministério, sem que se

recorresse à contratação de consultorias externas. Um dos princípios do projeto era o de que o planejamento do ministério seria coordenado e realizado por servidores.

Com a identificação das habilidades necessárias para as diversas fases do processo, iniciou-se a busca pelas oportunidades de capacitação que preenchessem as lacunas existentes na equipe. Inicialmente foram listadas as atividades e capacidades para a realização do processo do planejamento, conforme tabela abaixo.

Tabela 3 – necessidade de desenvolvimento de capacidades equipe SPO

Atividade	Capacidade	Grau de desenvolvimento
Oficina	Moderação	BAIXO
Oficina	Domínio na utilização de métodos ágeis ²	BAIXO
Mapeamento	Uso de ferramentas para mapeamento, desenho e melhoria de processos	MÉDIO
Estruturação de projetos	Desenho de projetos	BAIXO
Teste de consistência de metas	Conhecimento de referenciais teóricos como modelo lógico, teoria do programa e outros	ALTO
Redação do plano	Escrita fluente	ALTO
Apresentação dos produtos	Comunicação objetiva	MÉDIO

² Métodos ágeis nasceram no desenvolvimento de softwares, mas hoje são utilizados como alternativas à gestão tradicional de projetos. Seus fundamentos, segundo o chamado Manifesto Ágil, de 2000, são a interação entre os indivíduos mais valorizada do que as regras de processos, o funcionamento dos produtos acima das estruturas formais de desenvolvimento, a colaboração com o destinatário do produto ou serviço acima do cumprimento estrito de contratos e a adaptabilidade ao dinamismo do ambiente acima do engessamento de regras e planos impermeáveis à realidade. Essas diretrizes são, na verdade, traduções do manifesto original (disponível em agilemanifesto.org), dirigido à construção de softwares, mas que depois de um tempo invadiram outras áreas dedicadas ao desenvolvimento de projetos como um todo.

Diante dos resultados, e por serem as capacidades listadas consideradas imprescindíveis para a boa condução do projeto, servidores da SPO frequentaram cursos para aquisição das habilidades faltantes ou para a ampliação do quantitativo dos integrantes da equipe preparados para desempenhar as funções. Sempre que possível as capacitações escolhidas eram as promovidas pela ENAP ou outras escolas de governo. Ao final do período preparatório todas as lacunas foram preenchidas, fator essencial para o sucesso da metodologia, e conforme será visto no relato da avaliação do processo realizada pelos servidores que participaram das dinâmicas, o conjunto completo foi vital para os resultados alcançado.

Com o resultado do processo de capacitação, a equipe da SPO foi dividida em três grupos não estanques que guardavam as seguintes especificidades:

- Facilitadores e apoiadores das oficinas;
- Responsáveis pela consolidação das contribuições provenientes das oficinas; e
- Responsáveis pela análise de objetivos e metas.

4. Terceiro Passo: a coleta de informações ou o rico caminho da semiologia

Uma possibilidade de mudança do cenário apresentado se observou com o lançamento do Decreto 9.203 de 2017, com o qual o Governo Federal iniciou o atual esforço de formalização da demanda pela reestruturação da arquitetura de governança dos órgãos do executivo federal. O então MDS entendeu que, para conferir utilidade ao processo de conformação dessas novas estruturas, os servidores de suas diversas áreas deveriam ser chamados para um processo semiológico que auxiliasse na descrição e análise da situação atual da instituição em alguns aspectos do que se entendia por governança, visando a formulação de uma política feita sob medida para o órgão.

Com essa finalidade, durante o segundo semestre de 2018 foram realizadas oficinas para a confecção de um diagnóstico sobre a governança do MC e que abordaram temas que se relacionam diretamente com o planejamento de políticas públicas da organização, como o próprio processo de elaboração do planejamento estratégico, a gestão de riscos associados às atividades do ministério, a gestão do conhecimento, a melhoria do controle dentre outros. Os eventos contaram com a participação de servidores de todas as secretarias do MDS, e procurou-se garantir a presença dos diversos níveis hierárquicos. A lógica da construção colaborativa teve, nesse momento, seu ponto de partida.

O processo foi estruturado em 8 oficinas com temas específicos, e cada uma contou com aproximadamente 25 participantes do estrato intermediário na cadeia de comando do ministério, sendo uma parte ocupante de DAS 3 ou 4 e outra de servidores operacionais das secretarias do órgão. As dinâmicas se concentraram em reunir as percepções dos servidores acerca da situação presente de seus departamentos em relação aos temas abordados. Todas as oficinas se iniciaram com uma parte expositiva, feita por um convidado com reconhecido conhecimento na área, com o objetivo de promover um alinhamento conceitual dos temas. Com isso, as discussões no período subsequente foram baseadas em um entendimento comum, e coletou, por meio de discussões conduzidas pela equipe da SPOG, as impressões de todos os presentes a respeito das temáticas abordadas na rotina de cada *bureau*.

Com a ocorrência das oficinas multissetoriais, o que se observou foi o sentimento de necessidade de um planejamento integrado, inexistente na última década de atuação do MDS, que orientasse a condução do órgão no alcance de suas metas institucionais, que, se não se encontravam igualmente ausentes, ao menos se apresentavam de maneiras pouco objetivas.

Na inexistência de um conjunto de diretrizes que confirmam unidade ou direcionamento para a atuação dos gestores, o grau de discricionariedade aumenta, e a organização passa a exibir um comportamento errático de adaptação às circunstâncias do momento, dependendo sobremaneira da visão de mundo e viés do gestor para dirigir suas atividades. Essa atuação sob medida, ou adhocracia (MINTZBERG, 2003; SABATIER, 1999), embora possa ser apontada como um problema em si, quando encontrada como regra, e não exceção, no cotidiano de uma instituição, pode levar à fragmentação dos esforços e incompreensão dos objetivos do órgão, e a ausência de um plano claro que englobe e declare as metas da organização é uma das causas prováveis de seu aparecimento.

A inexistência de planos estabelecidos para a organização e, mais do que isso, a ausência de uma cultura de valorização das práticas relativas à função planejamento foram encaradas como uma oportunidade para a proposição e implantação do projeto ora apresentado. Criar um ambiente favorável sem a necessidade de desconstruir relações já estabelecidas pareceu um fator favorável ao seu desenvolvimento.

Desde o início ficou clara a inclinação do grupo participante das dinâmicas em direção à adoção de soluções pactuadas. Por pactuação entende-se a concretização da articulação de objetivos, metas e responsabilidades em torno de soluções articuladas enquanto acordos de implementação de políticas e programas (LASSANCE, 2015). No caminho de afirmação do diagnóstico acerca do planejamento no MDS, ficou claro que, para que a solução adotada fosse dotada de legitimidade, o processo deveria ficar distante dos tipos “top down” (PETERS, 2008) e se aproximar sempre que possível da formulação dialogada e consensuada.

Deve-se ter em mente que o objetivo do planejamento é a construção de políticas públicas que enfrentam e superam os desafios, voltadas para a melhoria das condições de vida da população. Dessa maneira, a natureza da função, planejamento, não pode distar da correlacionada ao objeto de sua concretização, o plano de ação ou política

pública. Em um processo de planejamento, estão presentes os conceitos subjacentes da ciência política, em especial da análise de políticas públicas, e seu esquecimento pode acarretar prejuízos para os produtos finais.

5. A aterrissagem do planejamento, ou é assim que se faz política pública

No campo conceitual, política pública é tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer (DYE, 1984), ou um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores (JENKINS, 1978). Observa-se uma diferença central nas duas definições, sendo a primeira comparada a uma decisão e a segunda a um processo (NOVAES, 2010). A maneira de fazer proposta por esse projeto é baseada em uma matriz multifatorial que conjuga e coordena elementos estruturantes provenientes de conceitos de políticas públicas e de planejamento, muito embora não se possa afirmar que qualquer definição sobre políticas públicas é precisa e universal (LARIMER 2009).

Assim, as discussões conduzidas pela equipe da SPO permaneceram orientadas para as políticas do órgão, evitando a armadilha do auto-referenciamento comum nas atividades da burocracia, e buscaram atacar os desafios do planejamento respeitando as referências teóricas e delicadezas da ciência política.

Após a realização das oficinas referidas anteriormente, a área de planejamento da SPO do MC iniciou as discussões para formatar a proposta das dinâmicas específicas do processo de planejamento a ser instituído no ministério.

No atual cenário fiscal restritivo, a definição de Dye traz um ponto que merece atenção: o que o governo decide fazer ou deixar de fazer. Durante o planejamento das políticas do órgão, é crucial o estabelecimento de prioridades e metas factíveis. Para ilustrar o conceito, tome-se o caso do Programa Bolsa Família, responsabilidade do MC e reconhecido como uma das principais iniciativas governamentais para a quebra do ciclo intergeracional de pobreza. Para os anos seguintes a 2019, estava dado que o orçamento

disponível não seria suficiente para atender às duas diretrizes emanadas pelas instâncias decisórias, quais sejam, manter a fila de espera pela concessão de novos benefícios zerada e conceder uma décima terceira parcela anual e permanente para os beneficiários do programa.

Daí decorre a escolha sobre o que vai ser feito e o que não será enfrentado, ao menos em um primeiro momento, e para que isso ocorra com base em uma análise sólida, o planejamento se apresenta como instrumento adequado. Apesar da aparente simplicidade do exemplo citado, as políticas públicas de hoje se apresentam em um contexto de complexidade do cenário social e de instabilidade das relações governamentais que não se mostra aderente às teorias anteriormente formuladas (GOTWEISS, 2012). Da mesma forma, o planejamento de políticas públicas precisa evoluir para fazer frente à essa nova realidade, estando dotado de maleabilidade suficiente para adaptar suas rotinas e produtos aos cenários em constante mutação.

Outro ponto valioso nos conceitos é o de conferir centralidade aos atores políticos. A metodologia de planejamento foi construída tomando por base as diretrizes emanadas do corpo diretivo do MC, que foram coletadas por meio de reuniões específicas e trabalhadas de forma a serem apresentadas em uma linguagem apropriada para a confecção de um planejamento das políticas públicas.

Sobre esse aspecto, deve-se atentar para a discussão de causalidade entre política (*politics*) e políticas públicas (*policies*). Muito embora o estudo da política tenha sido considerado inicialmente como uma subdivisão contida no campo das políticas públicas, e que a relação causal apresentada posicionava a primeira como decorrente da segunda (LOWI, 1972; LARIMER, 2009), a abordagem do projeto aqui defendido interpreta de maneira diferente essas relações de poder.

A relação causal entre as duas instituições é aqui compreendida não como uma espécie de função sobrejetora, onde políticas públicas fazem o papel do conjunto dominante e a política do conjunto imagem, mas sim como uma relação complexa e bidirecional. Nesse quadro de descontrole relacional, o planejamento se destaca como uma ferramenta capaz de construir as ligações entre os atores envolvidos de maneira a estabelecer novos arranjos nos fluxos de interesses, escolhas e resultados. Para explicar a afirmação, tome-se como exemplo o Programa Bolsa família, classificado segundo a matriz proposta por Lowi como uma política pública do tipo redistributiva.

Partindo dessa afirmação, e seguindo a classificação proposta, o PBF apresentaria atividade moderada do Congresso Nacional e alto grau de intervenção do presidente da república, com a relação entre os poderes estável e caracterizada pela barganha. Ao transpor a teoria para a realidade, o que se vê é o programa como extremamente dependente das deliberações do CN, e que a estabilidade das relações acerca dos rumos a serem tomados é frágil. Na realidade da interação Executivo e Legislativo, os projetos provenientes do primeiro precisam de conversas e acordos prévios para que a intenção dos projetos apresentados não se perca ao serem estes submetidos ao CN. Planejar para essa realidade, então, se torna uma atividade completamente diferente. A abordagem política deve-se orientar para o Legislativo e para o Executivo, as propostas de alteração devem atentar para as dificuldades na escolha de instrumentos - do tipo medidas provisórias - devido à instabilidade das relações institucionais, ou seja, o grau de complexidade da realidade se prova aumentado quando comparado ao cenário no qual a teoria foi elaborada e para o qual a mesma fazia sentido.

Seguindo, em um projeto para a realização do planejamento de um ministério que esteja acoplado de maneira indissociável às políticas públicas a cargo deste, é necessário considerar algumas das suas características básicas. Políticas públicas são construções multidisciplinares, orientadas para achar soluções para problemas encontrados dentro da área de atuação possível de sua especificidade e, por fim e não menos importante, declaradamente normativas (LASSWELL, 1958).

Volta-se a atenção para a capacidade de uma metodologia de planejamento atender a essas características. A multidisciplinaridade está prevista pela adoção de um modelo colaborativo e participativo, com a participação de servidores de todos os níveis hierárquicos do ministério que, dessa forma, trazem experiências e saberes diversos para a arena de diálogos. No que diz respeito à composição da equipe da SPO, observa-se sua heterogeneidade e a presença de atores com conhecimento mais aprofundado nas áreas de atuação das três secretarias especiais do ministério.

O pragmatismo presente na valorização da formulação de soluções se relaciona com a adoção da teoria da geração de valor público para a estruturação da metodologia proposta para o planejamento das políticas do MC. Ao afastar os processos burocráticos ensimesmados, a atenção recai sobre a capacidade de alteração de realidade. Ao relacionar essa característica com as definições políticas e com as metas pactuadas, o

planejamento atua como uma ferramenta de acoplamento de engrenagens da máquina pública que, postas em movimento conjunto e coordenado, buscam a superação de algum desafio ou resolução de problema.

O terceiro alerta consiste em reconhecer e fazer o melhor uso possível do caráter normativo das políticas públicas, reconhecidamente presente no cenário nacional (RESENDE, 2010), com a adoção, por óbvio, de uma rotina de boas práticas no seu planejamento. Essa característica informa uma série de fatores importantes para serem considerados quando pensamos no processo de planejar uma intervenção da APF ou de qualquer outro nível da federação.

De início, na gestação de uma política, devem-se estabelecer os objetivos que guiarão a atuação dos gestores públicos, o que revela a razão, o motivo de empregar recursos de todas as ordens no tratamento de uma condição qualquer. Essa é uma premissa que merece atenção especial durante o planejamento. Um dos motivos é a possibilidade de definição, no momento do planejamento, de qual ou quais instrumentos de políticas públicas serão utilizados. Com a criação de uma nova instituição, suas características poderão obrigar os que dela participarem. A forma de execução, fundo a fundo, convênio, contratação direta, contrato de repasse, dentre outras, define quem está sendo chamado para a arena e quem ficará excluído. E uma vez definido instrumento e positivado no ordenamento jurídico alterações se tornam trabalhosas ou mesmo inviáveis. Dessa maneira, o planejamento precisa avaliar se a formalização de alguns componentes da política pública é desejável e em qual nível deverá acontecer.

Seguindo a evolução das discussões conceituais, planejar faz parte do processo intelectual de dirigentes e gestores públicos ao tomarem decisões, mesmo quando este é informal ou desestruturado (MINTZBERG, 1994). Essa definição, se analisada mais atentamente, apresenta o planejamento como um processo errático, sem a necessidade de qualquer método ou lógica de construção. Muito embora a defesa desse projeto seja a de que uma metodologia é necessária e pode fazer a diferença entre um processo útil e outro para cumprir meros requisitos formais, há um elemento nessa proposta conceitual que merece atenção.

O fato de que planejar não depende de formalismos ou de uma estrutura analítica ou cognitiva definida vai ao encontro de um dos requisitos aqui defendidos, que é a resiliência como orientadora do processo de vida do planejamento realizado. Os

eventos supervenientes precisam ser tratados durante a execução de um plano, e muitas das vezes vão encontrar um gestor que não vai dispor de tempo ou equipe treinada para lançar mão de um sistema estruturado e racional de avaliação e modificação da ideia original. Esse gestor vai agir conforme sua intuição, que pode ser entendida como uma reação não estruturada a estímulos que se baseia em todo o capital intelectual e emocional que forma até aquele instante o arsenal cognitivo do indivíduo para orientá-lo para agir. Em outras palavras, o plano não possui todas as respostas, e, ao se impor, a realidade demanda ação que, muitas das vezes, poderá se assemelhar a um improviso, mas que quando associada a um ambiente previamente analisado dentro das rotinas de um processo de planejamento estruturado, terá suas chances de sucesso aumentada devido ao acúmulo proveniente de todas as fases decorridas.

Diante desse cenário, onde de um lado existe uma estrutura formal estabelecida, com profissionais qualificados e com mandato para executar as atividades de planejamento na administração pública federal, e do outro encontra-se uma lacuna institucional acarretada pelo não reconhecimento por parte das instâncias tomadoras de decisão da utilidade desses órgãos legalmente constituídos, surge a pergunta que originou o presente projeto de intervenção. É possível, após a identificação e superação dos entraves para a percepção da função planejamento como uma atividade que agregue valor para os dirigentes públicos, que um instrumento de planejamento, com foco na relação dos seus atributos com a geração de valores públicos estrategicamente identificados e validados e ao mesmo tempo concebido de maneira colaborativa, supere esse desafio em uma realidade com graus crescentes de complexidade e dinamismo?

Ao enfrentar esse desafio, o projeto tem como objetivos apresentar uma metodologia que torne o planejamento de políticas públicas uma ferramenta útil tanto para as instâncias de tomada de decisão quanto para o dia a dia da implementação das políticas públicas, valorizando a teoria de geração de valor público como um elo de ligação entre os processos internos de um órgão e suas entregas para a sociedade.

Além disso, pretende-se disponibilizar uma ferramenta estruturada de planejamento para que as SPOs ou outros setoriais de planejamento superem a lacuna existente e se aproximem da realidade de implementação das políticas a cargo do órgão público, consolidando o planejamento como uma ferramenta indissociável das boas práticas de governança.

CAPÍTULO 2 – AQUISIÇÃO DE APOIO POLÍTICO

2.1 Os anos de ouro do planejamento no Brasil

Para que sejam identificados fatores promotores da função planejamento, entende-se útil um breve apanhado histórico concentrado em momentos nos quais esse perfil foi conferido aos seus instrumentos e à sua própria existência. Diversos trabalhos acadêmicos discorrem com detalhes sobre o histórico do planejamento de políticas públicas no Brasil. O intuito aqui é, a partir dessas abordagens, apontar características relevantes das épocas de grande valorização, bem como dos períodos de adormecimento da função no governo federal.

De início vale lembrar que o desenvolvimento dos países esteve sempre atrelado ao posicionamento e atuação do Estado nas relações econômicas e sociais. Ainda que hoje haja uma tendência a se demover os governos dos chamados países em desenvolvimento das intervenções nas relações de mercado, o que se vê é que foi essa a maneira utilizada pelos críticos atuais para alcançar o nível de desenvolvimento social e econômico da atualidade (CHANG, 2002). E, na linha de raciocínio proposta por esse projeto, o planejamento das políticas públicas, sua qualidade e valorização, está diretamente relacionado às chances de sucesso das atividades de governo.

É uma característica do modelo de desenvolvimento brasileiro do século XX o aparecimento de planos nacionais, correlacionados com períodos de concentração de esforços do Estado no alcance das fases de implantação do parque produtivo do país. Em seu primeiro período, o governo Vargas (1930 – 1945) lançou o Plano de Obras e Equipamentos (1943), uma prorrogação do Plano Especial de Obras Públicas e Defesa Nacional (1939), que concentrou suas atenções nos assuntos afeitos à segunda guerra mundial e teve atuação limitada no restante de suas intenções originais (SUZIGAN, 1975).

Houve um interregno democrático, onde não se observou o sucesso do principal instrumento de planejamento da gestão Dutra, o plano SALTE, principalmente devido à insuficiência de recursos para sua execução.

Em seu retorno ao poder, Vargas lançou o chamado Plano Lafer, nome pelo qual ficou conhecido o Plano Nacional de Reaparelhamento Econômico. Nesse período foram também criados a Petrobrás e o BNDE, instrumentos da política desenvolvimentista do governo. Seguindo, a eleição de Juscelino trouxe o Plano de Metas também associado ao desenvolvimento da indústria nacional.

Durante o governo militar, que pode ser considerado o apogeu do planejamento brasileiro, o lançamento do Plano de Ação de Bases do Governo conhecido como PAEG inicialmente estabeleceu objetivos para a continuidade do crescimento produtivo, ao mesmo tempo em que buscou estabilizar a macroeconomia brasileira. Nesse período o Brasil assistiu à defesa da necessidade da atuação do Estado direta e indireta na economia com especial atenção ao financiamento para o desenvolvimento nacional (NETO, 2018).

Ainda nesse período foram lançados o primeiro e segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, o primeiro deles coincidindo com os anos que mais tarde cunhariam o termo Milagre Brasileiro. Claro está que se tratavam de planos que articulavam diversos setores, em um esforço de integração e coordenação extremo para manter a governabilidade e a governança, ainda que esse último termo fosse, à época, desconhecido.

Uma das características mais importantes para o presente projeto no que diz respeito à função planejamento está no posicionamento institucional dos órgãos responsáveis por desempenhá-la em relação ao centro de poder. Durante todos os momentos em que foi valorizado, o planejamento esteve intimamente ligado às instâncias tomadoras de decisão. Os inúmeros planos estavam atrelados às diretrizes de governo, traduzindo para instrumentos técnicos aquilo que o centro do poder queria que fosse efetivamente executado. Além disso, nos momentos de glória do planejamento governamental, o governo exibia um caráter autoritário, o que de várias maneiras auxiliou ao processo de implantação do que estava nos planos formulados.

Ainda que não seja a intenção, em nenhuma hipótese, defender o autoritarismo, é relevante associar suas características ao planejamento. O que explica o melhor desempenho da função nos momentos de menor abertura política pode ser explicado pelo controle dos instrumentos de execução das políticas públicas. Planejar intervenções em algo que não se controla torna-se uma atividade de alto risco posto que

as variáveis externas podem exercer o total domínio sobre o contexto de implementação das atividades. Em que pese a avaliação negativa da ausência de democracia e participação nas decisões governamentais, essa lição é útil para o projeto. Metas e objetivos resultantes de um processo de planejamento devem estar relacionados aos limites de atuação do órgão, e quando não estiverem esse fator deve estar explicitado, juntamente com as medidas a serem tomadas para articulação com os atores detentores do poder nas esferas complementares.

A década de 1980 assistiu à redemocratização, ao mesmo tempo em que uma profunda crise econômica se instalou no Brasil. Ao mesmo tempo, a instalação de um novo arranjo de poder, sem a centralidade autoritária no executivo, e com a fragmentação dos partidos políticos, somadas ao ressurgimento de demandas sociais que permaneceram afastadas da arena de prioridades durante o período da ditadura tornou a governabilidade do país algo mais delicada (DINIZ, 1995).

O cenário pós constituição de 1988 era de divisão de poder, com o imperativo da negociação para que projetos do executivo pudessem prosperar sem o veto das casas legislativas. A primazia da centralização do poder teve seu capítulo final, e o planejamento das políticas públicas decorrente dessa realidade, de maneira semelhante, encerrou seu ciclo. O deslocamento da força de governo de forma que distribuiu entre outros atores a capacidade decisória antes centralizada fez com que a capacidade do executivo de determinar e implantar seus projetos fosse prejudicada (NETO, 2018).

No período subsequente, uma nova proposta de governo chega ao poder de forma democrática, trazendo a chamada escola neoliberal para o comando do executivo brasileiro, período esse que, do ponto de vista do planejamento ficou marcado pelo desmonte das capacidades institucionais e perdas relacionadas às competências administrativas e às próprias culturas organizacionais relacionadas à função (PAGNUSSAT, 2015). É importante ressaltar que o desmonte das capacidades do estado brasileiro se deu de maneira deliberada. Durante o período em que práticas impostas por organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial, coordenaram a atuação do governo, carreiras e funções da burocracia vitais para a construção de institucionalidades centrais para o desenvolvimento foram enfraquecidas ou extintas. Nesse grupo estava a arquitetura responsável pelo planejamento governamental (GARCIA, 2015).

No início do século XXI, com a chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores, uma nova proposta vence a corrida eleitoral. Com o atingimento da estabilidade econômica na década anterior, novas demandas emergiam da sociedade, notadamente na área social. O governo passa de uma perspectiva de não intervenção típica de estado mínimo para o papel de promotor e indutor do desenvolvimento nacional, guardando alguma semelhança com o ambiente institucional que propiciou a era de ouro do planejamento no Brasil.

Muito embora tenha ocorrido um esforço de reconstrução das capacidades institucionais durante todo o período de governo do PT, não se pode dizer que o foco esteve na área de planejamento, mesmo com algumas medidas que poderiam indicar essa intenção, como a valorização da carreira de APO, e o reposicionamento do Ministério do Planejamento entre os componentes do centro de governo. O foco do investimento esteve voltado para as melhorias de gestão (CARDOSO, 2011), com inovações como o Programa de Aceleração do Crescimento PAC, o Regime Diferenciado de Contratações RDC, dentre outros.

Outro ponto que merece atenção está na relação entre os instrumentos de planejamento criados pela Constituição de 1988. O Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual exibem características formais que poderiam aproximá-los, mas o que se observa não é isso.

Começando pelo modelo adotado para o PPA a partir dos anos 90, verifica-se que sua estrutura não guardava relação íntima com o projeto de governo, e tampouco fazia o papel de direcionador do orçamento anual (GARCIA, 2015). Isso se repetiu, com mudanças estéticas e metodológicas, até o Plano atual, principalmente no que diz respeito ao distanciamento do orçamento.

No modelo adotado a partir do PPA 2012 – 2015, o orçamento foi definitivamente excluído do plano. Apesar de ter em seu conteúdo uma mensagem mais clara das metas propostas para o período, o documento se distanciou da rotina de execução das políticas por não valorizar devidamente um de seus instrumentos mais determinantes: o orçamento.

Para o projeto aqui apresentado a realidade do financiamento das políticas públicas foi um fator central no processo de construção do plano. Tanto o OGU quanto

as fontes alternativas de financiamento foram analisadas e projetadas para verificar a viabilidade do proposto, e quando isso não ocorria, a possibilidade de adentrar a arena de disputas do governo em busca de novas linhas de financiamento para as linhas de atuação do ministério. Buscou-se, dessa forma, a reunião entre o planejamento e os meios de execução, com destaque para as fontes de recursos que viabilizam as intervenções do MC.

2.2 Aquisição de apoio político

Seguindo a linha de raciocínio proposta, após o reposicionamento institucional e a estruturação da equipe da SPO, uma das preocupações iniciais foi a de adquirir apoio das instâncias políticas do ministério para o processo a ser iniciado, e para tanto era crucial orientar o planejamento a partir do direcionamento político do órgão, a fim de garantir o suporte institucional necessário para o seu desenvolvimento e, posteriormente, ser reconhecido como uma ferramenta aderente às diretrizes de governo.

Esse foi um dos desafios determinantes para a sequência do projeto. Por tudo já exposto anteriormente, os dirigentes do MC não estavam propensos a dedicar parte de seu tempo a um processo identificado como repleto de formalismos e de baixa utilidade para a melhoria das entregas do órgão. Mesmo com a confiança adquirida com as providências adotadas e mencionadas anteriormente, envolver o ministro, secretários especiais e secretários nacionais continuava sendo um desafio.

O discurso adotado foi o da necessidade premente de alinhamento do órgão para coordenar suas atividades e integrar suas partes, juntamente com a urgência de se determinar as prioridades do ministério para que fosse possível dar continuidade às políticas em um cenário fiscal já desfavorável e com prognóstico desfavorável para um futuro próximo. Essa abordagem deu resultado, e dessa maneira foi possível o início dos procedimentos de construção do plano do MC propriamente dito.

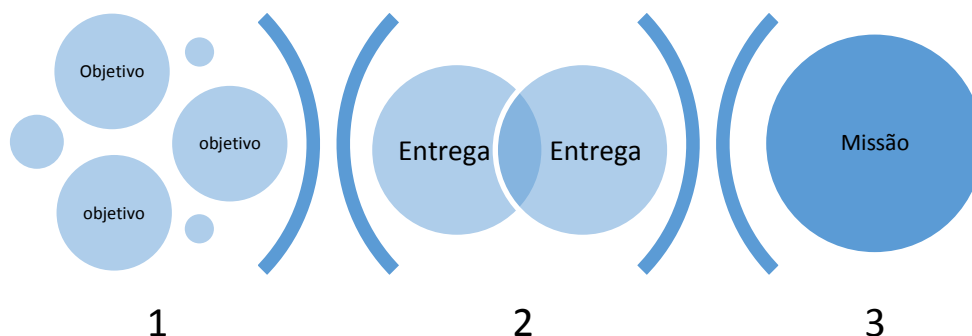
2.3 O estabelecimento das diretrizes estratégicas

O MC atua em múltiplas frentes, desde a política de transferência de renda, passando pela construção de cisternas para garantia do acesso à água, pelo esporte de alto rendimento até a promoção de atividades culturais. O processo de elaboração do planejamento do ministério se iniciou com um desafio para a alta direção de produzir um direcionamento a partir de diretrizes abrangentes o suficiente para alcançar toda a atuação da pasta observando suas potenciais integrações e os momentos em que as peculiaridades e individualidades de cada política deveriam ser mantidas, sob pena de perda de seu sentido.

De início, buscando-se propositadamente manter a metodologia semelhante aos formatos tradicionais de planejamento estratégico, o corpo dirigente foi instigado a discutir a missão do MC. Esse passo informa a razão da existência do órgão, que é a sua função institucional, ou em outras palavras, seu posicionamento político em meio ao Estado brasileiro. Seguiu-se a discussão da visão de futuro. A visão foi utilizada para revelar o direcionamento das políticas do órgão agora unido, sendo fundamental compreender a lógica pensada para a integração das áreas fundidas e formar uma imagem apreensível pelo corpo de servidores sobre o desenho institucional almejado.

Para essa finalidade os dirigentes do MC foram reunidos, com a coordenação metodológica do corpo técnico da SPO, a fim de esclarecer o direcionamento da organização para os próximos anos. A partir desta reunião (fevereiro de 2019) se passou a orientar o restante do processo que viria a se desenrolar ao longo de três meses. Dessa oficina de trabalho resultaram as entregas estruturantes para a sociedade e os “proto” objetivos estratégicos do MC para os próximos quatro anos que posteriormente foram trabalhados pela equipe da SPO em suas redações para que, mantendo seus sentidos originais, se transformassem em textos com estruturas adequadas para receber, em sua linha de atuação, metas das diversas áreas do ministério.

Figura 1. Encadeamento Missão - Entregas para a sociedade - Objetivos



Conferir a esse conjunto o caráter estratégico tornou-se importante por esse atributo atuar como um delimitador. Não são todas as atividades do órgão que devem ser consideradas nesse momento, justamente para reforçar o sentido estratégico das escolhas. Conforme discutido no referencial teórico do projeto, a eleição de prioridades é crucial para a utilidade de um plano.

A dinâmica da reunião foi estruturada para se levantar junto ao corpo de dirigentes quais seriam os principais desafios para o período. Na discussão buscou-se a confluência entre o almejado e o factível, com o cuidado de se atentar para outro fator discutido anteriormente: a governabilidade sobre o que precisa ser feito para o alcance dos objetivos.

Ao final foram definidas quatro entregas estruturantes e nove diretrizes que, posteriormente, foram adaptados pela equipe da SPO e denominados de objetivos estratégicos. Para se chegar a esse conjunto a equipe reescreveu os textos de modo a tornar o formato adequado para o desenrolar das próximas etapas.

O primeiro grupo, denominado de Entregas para a Sociedade, foi descrito no documento final do Plano como “O Ministério da Cidadania em 2022”, e teve

apresentados os desafios como sendo um compromisso do dirigente máximo da organização. São eles:

- A redução das desigualdades;
- A democratização do acesso aos bens e serviços das políticas a cargo do Ministério da Cidadania;
- A construção de uma sociedade mais consciente e protegida das drogas; e
- O apoio e fortalecimento dos municípios brasileiros.

É importante notar que essas redações podem abarcar uma grande variedade de políticas públicas sob o seu abrangente guarda-chuva, e esse era exatamente a orientação metodológica. Para reduzir desigualdades pode-se lançar mão de transferência de renda (PBF e BPC), apoio à agricultura familiar (PAA, fomento rural), oferta de serviços da Assistência Social (SUAS, Criança Feliz), construção de equipamentos culturais e esportivos e outras ações a cargo do MC.

A construção de uma sociedade com menor consumo de drogas se associa não somente à atuação repressiva, mas principalmente à prevenção e indução à práticas saudáveis tanto mental quanto fisicamente, como nos programas de difusão das atividades de esporte e lazer e o fomento à formação de empreendedores culturais, além do suporte dado pela Assistência Social às famílias com dependentes químicos com o objetivo de preservar sua integridade e auxiliar na recuperação dos indivíduos.

Para fortalecer os municípios, o Ministério conta com a possibilidade de executar as transferências fundo a fundo do SUAS, bem como fortalecer e disseminar as transferências voluntárias para os entes da federação nas políticas de esporte e cultura.

Para democratizar o acesso aos denominados bens e serviços da cidadania novamente ocorre a possibilidade de atuação de todas os setores do MC. Nas políticas culturais e esportivas, a indução de políticas implementadas via leis de incentivo para regiões mais vulneráveis pode levar até pontos do território iniciativas antes inexistentes. A construção de novas instalações pode passar a seguir a lógica da desconcentração e buscar ocupar os chamados vazios assistenciais.

Em suma, as quatro diretrizes emanadas da instância diretiva do órgão deram o primeiro passo em direção à construção de um plano integrado e à estruturação de um

processo marcado pelo esforço de construção de laços ainda que iniciais entre as áreas recém amalgamadas sob uma mesma sigla. Dessa forma, considera-se central para o desenvolvimento da metodologia aqui apresentada que sejam identificados pontos de união nos órgãos, para dar um sentimento de corpo unitário à instituição e aos seus servidores.

Juntamente com esse passo, estabeleceu-se o cronograma para o processo. Novamente, a metodologia incentiva a adoção e respeito ao calendário proposto. A razão desse cuidado está na necessidade de associar o processo de planejamento a um compromisso em todas as suas etapas. Vale lembrar a máxima de que se planejar é bom, deve ser também para os planejadores (MINTZBERG, 1994). Segue, abaixo o cronograma pactuado e seguido pela equipe da SPO do MC.

Figura 2 - Cronograma do Planejamento do Ministério da Cidadania (Fonte Sumário Executivo - Planejamento Estratégico do Ministério da Cidadania, 2019)



O capítulo seguinte do Plano discorreu sobre as políticas do ministério da cidadania de forma a dar uma visão sobre sua diversidade, complexidade, alcance e potencial transformador da realidade brasileira com duas formas de agir distintas mas complementares: a integração das áreas e a manutenção da diversidade e identidade própria. Seu conteúdo esteve associado aos textos que originaram os objetivos estratégicos, que, em sua formulação final, buscaram abranger a diversidade da atuação do MC. Abaixo estão elencados textualmente os objetivos construídos na oficina com os

dirigentes do órgão e na coluna ao lado os atributos finais produzidos pela equipe da SPO e posteriormente validados.

Tabela 4 – Diretrizes propostas pelo alto escalão

Inserção de 1 milhão de crianças no Programa Criança Feliz	Fortalecer os mecanismos e programas de atenção à primeira infância
Implementação da Agenda do Nordeste	Promover a inclusão produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade social
Democratização e descentralização da Lei Rouanet	Promover, de forma integrada e articulada, políticas de proteção para pessoas em situação de vulnerabilidade, riscos sociais e violação de direitos
Reestruturação do Bolsa Atleta	Promover a inovação, a articulação e o desenvolvimento econômico sustentável
Implementação das Casas da Cidadania	Melhorar o desempenho esportivo do Brasil
Ampliar abrigos de crianças com necessidades especiais	Reduzir a pobreza e promover a equidade
Aumentar medalhas olímpicas	Fomentar projetos e ações de promoção da cidadania e inclusão de pessoas com deficiência
Ampliar Centros Dia para idosos e deficientes	Promover o crescimento e a difusão cultural, preservando a memória e o patrimônio histórico e cultural
Bolsa Família: fila zerada e com público jovem capacitado	Aprimorar estruturas e mecanismos de governança e gestão
Dobrar centros de pesquisa em esporte de alto rendimento	Aprimorar as políticas públicas por meio da produção e gestão do conhecimento
Esporte: abordar pautas internacionais de forma transversal – racismo, assédio moral e sexual, ODS e violência no esporte	Diversificar fontes de recursos e promover a articulação multisetorial e interfederativa
Estimular ensino de libras, braile e cuidado com idoso para o público PBF	Integrar projetos e ações de cultura, desenvolvimento sócio e esporte para a promoção da cidadania
Estimular futebol de várzea	
Festivais regionais	
Legado olímpico operacional e sem ociosidade	
MC coordenará a pauta do BPC na Reforma da Previdência	
Melhorar custo/benefício da ANCINE	
Promover olimpíadas estaduais e municipais	

A redação final dos objetivos foi alcançada após a rodada de oficinas com as secretarias nacionais, levando em consideração as contribuições de todos os participantes, e confluindo para o conjunto final aqui apresentado. De posse deste, partiu-se para a etapa seguinte; a construção e pactuação das metas para o período do plano que dariam consistência aos objetivos.

CAPÍTULO 3 – GERAÇÃO DE VALOR PÚBLICO

O advérbio sempre se constitui num perigoso exagero, mas ao menos pode-se dizer sem maiores preocupações que, em uma quantidade considerável de vezes em que o objeto de discussão é o Estado brasileiro, um dos temas mais controversos é o seu tamanho. Essa não é a discussão de nosso interesse no momento, mas sim uma das prováveis causas de sua existência, qual seja, a capacidade do Estado de gerar valor público.

Em sua atuação, o Estado retira da sociedade recursos e liberdades que passam a ser administrados pelo poder público. A extensão dessa expropriação depende, por óbvio, do projeto político que governa o país. O que deve ser avaliado é o uso desses meios por parte dos gestores públicos e a sua (in)capacidade de transformá-los em valores públicos, reconhecidos pela sociedade como valiosos o suficiente para justificar a transferência de poder do particular para o coletivo. Se essa etapa não é atingida, a atuação da administração pública é questionada.

Em outras palavras, se o objetivo é receber alguma coisa de alguém, a proposta por trás do pedido deve ser arrebatadora. Tirar recursos da sociedade para implementar políticas públicas, fazendo uso de um aparato que, senso comum, é ineficiente, caro e pouco confiável, não é uma tarefa fácil. O planejamento criterioso e realista das linhas de atuação do governo, voltado para a transformação da realidade percebida pela coletividade como desejável ou até mesmo indispensável, consiste em uma ferramenta de valor e utilidade para a administração pública.

O conceito de valor público dispõe primordialmente sobre a atuação do gestor público. Segundo o autor, a geração de valor público deve ser a finalidade última de todo e qualquer processo presente na administração pública. Dessa maneira, associar o planejamento à transformação da realidade, e garantir o máximo possível que essa esteja

de acordo com as demandas da sociedade parece ser fundamental para conferir ao processo relevância suficiente para aproximá-lo das arenas decisórias.

Uma das características centrais do conceito de valor público reside no fato de que para tornar a atividade do poder público condizente com as expectativas da sociedade, o foco deve estar nos próprios gestores e na sua capacidade de entrega de bens e serviços para a sociedade, antes de despender energia nas características próprias de uma organização. O primeiro motivo para essa abordagem é óbvio. Organizações são formadas por pessoas, e suas atividades são resultantes dos comandos provenientes dos seus integrantes, considerando toda a complexidade das relações e influências existentes.

Partindo desse pressuposto, deve-se analisar as características dos gestores públicos e do ambiente que acaba por influenciar de maneira impactante seu *mindset*. Existe uma distância entre a imagem formada ao se pensar nos termos burocrata e administrador para o que se sente, mesmo antes de ser definido em palavras qual é a diferença, nas palavras empreendedor ou líder (MOORE, 1995). Para fazer frente ao desafio imposto pelas necessidades da sociedade, os dois significados precisam ser aproximados, de modo a privilegiar a inovação e a criatividade na administração pública.

Mudanças dentro do setor público, no entanto, observam características distintas do mundo privado. O princípio da legalidade quando aplicado de maneira inflexível atua como um mecanismo contrário aos incentivos à inovação. O sistema de normas e padrões pré-definidos servem como um formatador de comportamentos baseados em uma racionalidade estrita (WILSON, 1989). De maneira semelhante, algumas características da burocracia dificultam a adoção de novas práticas.

Em primeiro lugar, o comportamento clássico burocrático se baseia na continuidade regulada de suas funções (NAUTA, 2012). Isso significa dizer que as rotinas de trabalho pertencentes a administração pública se afastam da finalidade precípua de gerar valor público e focam no controle dos procedimentos previamente estabelecidos, o que desencoraja atitudes disruptivas ou até alterações incrementais.

Segundo, qualquer corpo burocrático possui especializações funcionais bem definidas em seus departamentos. Isso gera uma sensação de conforto e posse dos postos de trabalho, e mudanças significam a perda da estabilidade e do controle sobre os processos de trabalho antes perfeitamente encaixados em sua realidade.

Por fim, o caráter hierárquico da burocracia oprime tentativas de mudança. Se os níveis superiores da instituição apoiam as práticas inovadoras o cenário é favorável. Caso contrário, torna-se mais desafiador a proposição de qualquer alteração.

Trazendo o abstrato para a realidade brasileira, e mais especificamente para o MC, o desafio de manter o orçamento bilionário do ministério em meio ao cenário fiscal restritivo da atualidade, da arena política favorável ao que se chamou de estado mínimo e às críticas sofridas pelas políticas sociais quanto aos seus avanços e sustentabilidade se apresenta de forma intensa e preocupante.

A tarefa de declarar de maneira inequívoca os valores gerados pelas políticas da instituição pode ser de grande valia. Nesse processo de geração de valor público, o planejamento pode desempenhar um papel fundamental se contribui para demonstrar, tecnicamente, o que será feito, o porquê dos atos praticados, os avanços esperados e, finalmente, as transformações sociais implantadas que se encontrem numa relação direta de causa e efeito, possivelmente não exclusiva, mas somente dependente, das atividades do ministério.

Associa-se a esse desafio imposto pela função pública o entendimento da complexidade crescente da realidade brasileira e das demandas dela decorrentes, da mutação constante das tecnologias e seu impacto nas relações interpessoais e o impacto o acesso à informação no grau de exigência das pessoas quanto à qualidade e quantidade dos bens e serviços ofertados pelo governo.

Pretende-se, portanto, tornar-se indissociável a função planejamento da geração de valor público, por ser esta fundamental para a justificativa de existência do setor público e da adoção de práticas inovadoras que enxerguem para além do estado das coisas e do que está consagrado pelo *habitus* da burocracia (BOURDIEU, 2001), seja pela positivação em normas dos diversos níveis ou pela própria cultura organizacional dominante.

3.1 Definição dos caminhos de implementação dos objetivos – as metas

Um dos maiores desafios, e que por essa razão se tornou preocupação constante na implementação desse projeto, era evitar o autorreferenciamento da

burocracia na construção do plano. A maneira escolhida para essa finalidade foi a construção de metas orientadas para a geração de valor público.

Uma vez definido o rol de objetivos que passam a ser os direcionadores dos esforços do ministério nas próximas fases do processo, cada secretaria foi instigada a elaborar sua participação no planejamento para ir ao encontro do que foi definido previamente pela alta direção. O desafio nessa etapa foi, principalmente, trabalhar em duas frentes não excludentes entre si, mas sim complementares para a finalidade do processo, as metas com viés de integração das diferentes políticas a cargo do MC e as metas particulares, que diziam respeito à atuação peculiar de áreas do ministério.

Temas centrais para o MC, como inclusão social, continuavam sendo vistos de forma segmentada. O Desenvolvimento Social colocava o assunto dentro de uma das suas repartições burocráticas e o mesmo faziam a Cultura e o Esporte. Identificar as sinergias e transmitir essa possibilidade se apresentou como um dos grandes desafios de todo o processo. Pode-se afirmar que a defesa da característica burocrática weberiana da especialização funcional teve aí um dos seus pontos máximos. (WEBER, 1967).

Para tentar contornar essa situação, a equipe da SPO lançou mão de exemplos práticos de possibilidades de integração entre as políticas originadas nos três ministérios agora reunidos. Um dos casos sugeridos foi o de construção de uma iniciativa integrada de oferta de atividades culturais e esportivas de maneira articulada com a prevenção ao uso de drogas. Outro exemplo prontamente absorvido tratou da aquisição de alimentos da agricultura familiar para os programas de desenvolvimento esportivo nas escolas, que fornecem alimentação para os alunos participantes. Surgiu também a possibilidade, transformada em compromisso, de realizar festivais culturais com o recorte específico do público do Cadastro Único. Ficou claro nesse momento para os participantes que a sinergia não era teórica e distante, mas sim uma alternativa real à disposição dos gestores das políticas das numerosas áreas do MC.

Na sequência, o foco passou a ser a contribuição específica de cada secretaria para, de forma cooperativa e integrada, levar a instituição ao alcance dos objetivos declarados. Em uma série de 45 oficinas coordenada pela equipe da SPO, o corpo de servidores de cada secretaria discutiu sua participação, individual e em possível sinergia com as demais, para a pactuação das metas que ficariam sob sua responsabilidade para o alcance das diretrizes estratégicas provenientes do corpo dirigente do MC.

Procurou-se garantir a participação de todos os níveis hierárquicos das secretarias nacionais no processo de elaboração do plano. Não houve, portanto, nenhuma diferenciação entre as contribuições de ocupantes de cargos mais elevados dos demais, com as decisões aparecendo por consenso nas fases de consolidação das redações. A orientação da SPO na seleção e decisão de cada secretaria sobre o conjunto de servidores que iria participar das dinâmicas foi a de garantir a presença de um grupo diverso, que pudesse falar com propriedade sobre as políticas da secretaria e que ficasse pacificado o entendimento de que o trabalho resultante do grupo seria representativo do posicionamento do todo, restando para a finalização a etapa de validação pelos dirigentes da pasta.

Nas dinâmicas foram utilizadas metodologias ágeis orientadas a promover a máxima participação de todos os presentes. Na primeira etapa da oficina, após a apresentação da equipe, dos objetivos, do cronograma e do pacto de trabalho para o dia foram discutidos os textos da missão, visão e valores do ministério provenientes da primeira reunião com o alto escalão. Para tornar o trabalho mais participativo e fomentar a produção do maior número possível de ideias, as ferramentas³ utilizadas estimularam a exposição e o debate continuamente, com o cuidado de registrar todo o processo para preservar a riqueza das contribuições não incluídas no plano.

As discussões ocorridas nas oficinas produziram um grande volume de contribuições (mais de setecentas tarjetas com ideias à respeito das metas foram produzidas). Toda essa riqueza proveniente dos servidores do órgão que conhecem efetivamente o dia a dia da implementação das políticas foi registrada.

O grupo, mencionado anteriormente, responsável pela análise e consolidação dos textos dos objetivos e metas, fizeram o tratamento das contribuições para que fosse possível chegar às redações finais de cada atributo do plano. Para estruturar e conferir uma lógica replicável e compreensível de trabalho, as metas produzidas nas oficinas foram reunidas em nove eixos: promoção e fomento; capacitação e desenvolvimento; integração e articulação; infraestrutura; preservação e memória; desenvolvimento

³ Um dos instrumentos utilizados foi o café mundial. Recomenda-se a adoção desse método ou de outro semelhante na promoção das dinâmicas, de modo a garantir a participação de todos os envolvidos em todos os temas discutidos. Mais detalhes sobre o café mundial podem ser obtidos acessando www.theworldcafe.com

econômico; tecnologia/sistemas; aperfeiçoamento normativo; e produção do conhecimento.

A partir dessa classificação, as contribuições foram agrupadas com o intuito de identificar as semelhanças, prevalências e pontos de discordância. Foram eleitos critérios para se proceder à análise das características intrínsecas de cada meta, focalizados na relevância, possibilidade de mensuração e temporalidade. De forma consistente com o descrito no item que trata da construção de capacidades, um grupo de servidores com conhecimento mais aprofundado foi designado especificamente para desenvolver essa etapa do projeto. O acrônimo SMART (traduzindo: específico, mensurável, atingível, relevante e temporal) foi escolhido para analisar, priorizar e validar as metas produzidas nas oficinas.

Dessa maneira, para cada texto proposto como meta pelo corpo técnico do ministério foi realizada a análise dos quatro pontos mencionados e a posterior classificação das mesmas conforme o cumprimento dos requisitos impostos pela metodologia escolhida. Ao final, um conjunto de metas passou a compor o plano do MC, todas vinculadas a um objetivo estratégico de forma clara, e refletindo as principais linhas de atuação do ministério para alcançar as diretrizes provenientes dos dirigentes do órgão.

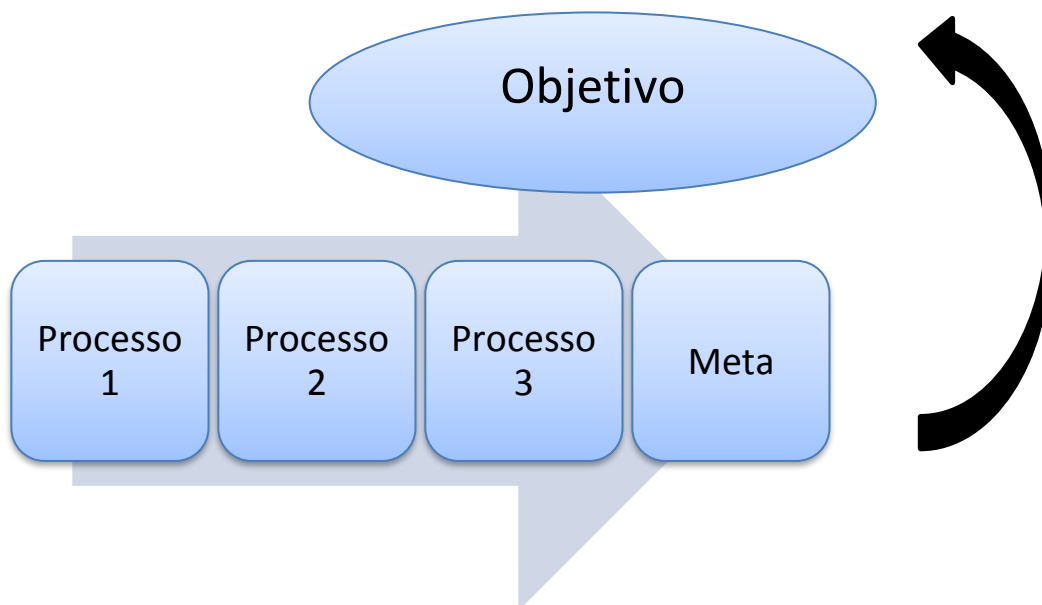
Vencida essa etapa, passou-se ao levantamento das atividades já exercidas por cada órgão, com o objetivo de tornar explícitas suas competências correntes e, conseqüentemente, as áreas onde sua atuação seria esperada e possível, dado o cenário do momento.

Para essa finalidade, procedeu-se à confecção da cadeia de valor⁴ de cada secretaria. Trata-se de uma escolha metodológica que se justifica pela valorização do impacto dos processos de trabalho na qualidade das entregas finais para a sociedade. De posse da cadeia de valor que enumere os processos de trabalho desempenhados pelo setor, pode-se passar à análise das lacunas existentes nas rotinas de cada departamento de modo a estruturar os processos de trabalho, existentes ou novos, para fazer frente aos

⁴ Cadeia de valor é uma ferramenta disseminada nas metodologias de mapeamento de processos, introduzida por Michael Porter em 1985, que objetiva conectar os processos internos aos consumidores ou clientes. Para o projeto aqui apresentado, as cadeias de valor das secretarias foram conectadas às entregas necessárias para o atingimento das metas e, conseqüentemente, dos objetivos estratégicos do ministério.

compromissos que vierem a ser assumidos no plano desenhado. Tome-se por exemplo a proposição de uma nova forma de repasse de recursos para uma dada política pública, na forma de convênios. A análise da cadeia de valor permite traçar um perfil inicial que diga se o departamento está estruturado para realizar essa entrega. Posteriormente a esse exame, passa-se para a análise da capacidade de absorver a quantidade de processos necessários para a implementação da política. Trata-se, portanto, de uma junção entre o planejamento de políticas públicas e o planejamento institucional, que no entendimento defendido por esse projeto são partes inseparáveis e indissociáveis na construção de um produto que se possa pensar exitoso. Com o desenho dos processos em mãos é possível relacioná-los ao objetivo estratégico e às metas propostas para o seu alcance. Daí pode-se responder à pergunta de se o que está sendo feito é suficiente, ou torna possível o alcance do objetivo.

Figura 3 – Relação entre processos de trabalho, metas e objetivo



A resposta impacta diretamente no planejamento do setor. Se há um descasamento entre o resultado alcançado pelos processos e o objetivo pretendido, estamos diante de uma lacuna de geração de valor. Para superar essa falta, pode-se recorrer a duas alternativas: a melhoria do processo sem que sejam necessárias alterações

substanciais ou seu redesenho, com modificações profundas em sua estrutura. Voltando ao exemplo dado, ao se pensar em uma forma de execução por meio de transferências voluntárias na modalidade convênio, a análise de processos poderia mostrar uma estrutura adequada à implantação das rotinas, ou poderiam surgir fatos tais como quantidade insuficiente de servidores para a execução e análise de prestação de contas, desconhecimento do modo de operação, execução atual lenta ou com lacunas no tempo para análise dos resultados alcançados e diversos outras possibilidades.

Por esses motivos, talvez não tão valorizados quanto a atividade do pensar em políticas públicas que teoricamente resolvam os problemas sociais, a análise interna é tão importante. Os domínios da burocracia podem agir tanto como motores do desenvolvimento das intenções de um governo como também atuar no papel de um dos maiores produtores de veto para o andamento dos trabalhos.

3.2 Próximos passos

Os próximos passos a serem implementados são a definição do plano de ação para as metas pactuadas e o estabelecimento dos indicadores para o acompanhamento e avaliação das ações.

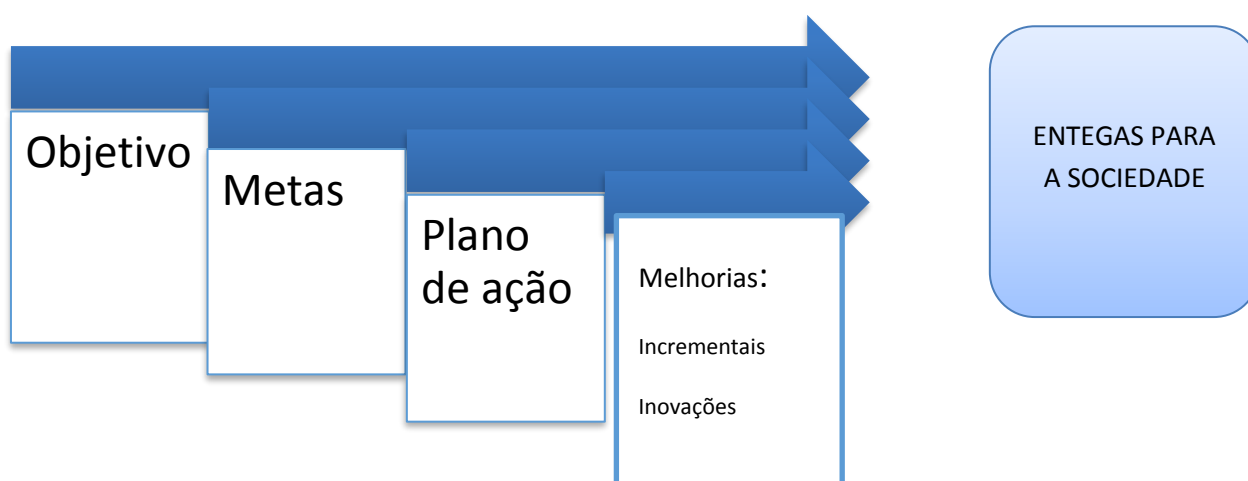
O plano de ação será responsável pelo detalhamento da meta e pela definição de componentes relacionados à implantação das políticas públicas, como é possível observar na tabela a seguir.

Tabela 5. Plano de ação para as metas com componentes principais.

	Mensuração	Forma de implementação	Instrumento	Financiamento	Regulamentação	Colegiados
M E T A	Quantitativa	direta	Fundo a fundo, contrato, convênio	OGU - LOA	Lei	Participação social Governamental
	qualitativa	indireta		Emendas	Decreto	
				Incentivo	Portaria	
				Parcerias		

Reunidas essas informações, tem-se claro a situação de cada secretaria frente às metas propostas, evidenciando o que já é feito e o que precisa ser implantado para o período do plano. Dessa maneira, estarão postas as entregas estruturantes para a sociedade, os objetivos, as metas e os planos de ação com suas respectivas lacunas, as melhorias incrementais e as inovações que devem ser implementadas para o sucesso do plano.

Figura 4. Lógica relacional dos atributos do plano.



Os indicadores, por sua vez, têm um tratamento diferenciado no caso especial do Ministério da Cidadania por este contar na sua estrutura com uma secretaria especializada nesse assunto, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Na sequência de elaboração do plano, serão escolhidos ou construídos os indicadores apropriados para cada meta proposta. É importante ressaltar, no entanto, que o fato de uma dada política pública não possuir um sistema de monitoramento e coleta de dados estruturado não consiste em um argumento razoável para a sua não implementação. A proposta metodológica aqui apresentada defende que, caso isso ocorra, juntamente com a realização da intervenção do Estado na realidade da sociedade deve ser elaborada e

construída a forma possível de acompanhamento dos resultados. De forma alguma apregoa-se aqui a inação do poder público baseada em exigências técnicas ou burocráticas.

CAPÍTULO 4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das metáforas tradicionais sobre o Estado estabelece um paralelo entre a maneira de se alterar a rota de um transatlântico e a de se modificar o rumo da administração pública brasileira. Embora válida, essa comparação deve exercer um papel para além do exemplificativo, passando a ser um alerta para os gestores públicos no que diz respeito à pressão imposta pelo dinamismo das mudanças econômicas e sociais que ocorrem na atualidade, seja no cenário nacional ou internacional. Essa inconstância, de alguma forma assemelhada ao conhecido processo de destruição criativa pelo seu grau crescente de intensidade e frequência (SCHUMPETER, 1961), determina uma necessidade de mudança na forma de pensar dos integrantes de órgãos públicos, para que aprendam a lidar com situações futuras de maneira não linear e pouco estruturada.

Dessa realidade dinâmica decorre a demanda por constantes ajustes na atuação do órgão, o que, por sua vez, exige um esforço que cresce em relação direta com quantidade de alterações identificadas como necessárias à manutenção do sentido da existência das políticas e dos próprios órgãos públicos. Recorrendo ao desgastado, mas verdadeiro, chavão dos recursos limitados e necessidades ilimitadas, surge a obrigatoriedade de se desenvolver um planejamento voltado para questões essenciais ao órgão, já que a imposição dessa escolha é dada pela insuficiência de meios, diversos, frente à pluralidade de demandas.

Assim, a matriz estruturante do projeto de metodologia de planejamento aqui proposto se definiu como uma ferramenta que buscou englobar toda a organização ao mesmo tempo em que focalizou os esforços nas orientações provenientes das escolhas de prioridades pelos níveis hierárquicos superiores, norteados a tomada de decisão nos diversos departamentos da organização e avaliando o progresso alcançado. A focalização buscou direcionar esforços, enquanto a participação de todas as instâncias visou conferir organicidade e partilhar o direcionamento estratégico definido pela alta direção com os diferentes níveis hierárquicos. Considerou-se, no presente projeto, que a participação de maior número possível de pessoas da organização no processo de planejamento consiste em um dos fatores determinantes de sucesso (ROBBINS, 1999).

A função planejamento, na história da administração pública brasileira dos séculos XX e XXI, passou por momentos de grande valorização e protagonismo na atuação do Estado e por outros em que foi praticamente abandonada pelos gestores públicos. As épocas em que se observou sua elevada relevância apresentaram características comuns, podendo ser citada com principal a proximidade do planejamento ao centro de governo e, conseqüentemente, às diretrizes dele provenientes.

Atualmente, e já por um razoável período de tempo, a organização da APF conta com um sistema dedicado ao planejamento federal, o SPOF, que prevê a existência de setoriais de planejamento e orçamento nos órgãos do executivo federal e elenca as competências associadas à sua formação.

Apesar da sua existência formal, nos últimos numerosos anos o SPOF vem exibindo predomínio das rotinas do orçamento sobre a função planejamento, fato possivelmente associado à sua desvalorização enquanto ferramenta de auxílio à tomada de decisão. A reversão desse quadro parece ser possível com a aproximação das SPOs às instâncias decisórias do ministério e com a formação de equipe capacitada e em número suficiente para executar as demandas provenientes da plena execução da função planejamento.

Para estruturar a construção dos planos, os esforços devem ser direcionados para os gestores públicos, vistos aqui como aqueles que são capazes de alterar a maneira de atuação de um órgão, quando orientam suas atividades para a geração de valor público, evitando, dessa maneira, a armadilha do autoreferenciamento burocrático. De maneira semelhante, o excessivo apego ao formalismo deve ser substituído pelo incentivo à inovação e à mudança do *mindset* coletivo que distancia burocracia e administração de liderança e empreendedorismo, restringindo o entendimento sobre a administração pública a uma estrutura monolítica e formalista.

O projeto de intervenção propõe, então, uma metodologia que busca garantir o cumprimento desses requisitos para reposicionar a função planejamento na arena técnico-política da APF. Aproximar-se do centro de tomada de decisão, relacionar seus produtos às prioridades por ele definidas, orientar as metas e objetivos para a geração de valor público sem esquecer da importância dos processos internos de trabalho formam a estrutura central da proposta de metodologia aqui apresentada.

Os resultados até agora obtidos apontam para uma maior aderência entre o plano e o que o ministério executa, ainda que o detalhamento das metas em seus planos de ação ainda esteja em curso. O projeto segue sua execução por entender que planejamento é atividade contínua, acumulativa e coletiva em uma instituição.

Os pontos de maior relevância se concentram na formação da equipe responsável pela função, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, e na garantia de apoio político para a execução do projeto. Os dois fatores se mostraram determinantes para o alcance dos objetivos propostos pela metodologia, enquanto o terceiro fator, a geração de valor público, atuou como orientador constante da burocracia no sentido de manter o foco na sociedade. Acredita-se, portanto, que o projeto aqui exposto pode ser utilizado na construção, e reconstrução, das instituições públicas brasileiras, preferencialmente em um ambiente republicano e democrático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalianas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001

BRAUNWALD, Eugene. **Tratado de medicina cardiovascular**. 6.ed. São Paulo: Roca, 2006. v.1

BRASIL, Presidência da República. **Projeto de Lei n.º 9.163**: dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília: Câmara dos Deputados, 2017f. Disponível em

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=D945F36BB7748BCB872EF91484A8DBB9.proposicoesWebExterno2?codteor=1627992&filena me=Avulso+-PL+9163/2017

BRASIL, Presidência da República. **Lei n.º 10.180**: 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, e dá outras providências. Brasília, Presidência da República, 2001, Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10180.htm

CARDOSO, C. JR.. José. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado**. Brasília, IPEA, 2011

CARDOSO, C. JR.. José. **Política e Planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas as Plano Plurianual 2020-2023** In: **Planejamento Brasil século XXI : inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir**. Brasília. IPEA, 2015

CELS, S.; DE JONG, J.; NAUTA, F. **Agents of change: strategy and tactics for social innovation**. Washington, D.C. Brookings Institution Press, 2012.

CHANG, J. Ha. **Kicking Away the Ladder: Development Stratgy in Historical Perspective**. London, Anthen Press. 2002.2002

DINIZ, Eli. (1995), **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90**. In.: Szwako, J.; Moura, R.; Filho, P. (Org.) **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz**. Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016. p. 47-72.

DROR, Yehezkel. **A Capacidade para Governar**. São Paulo: FUNDAP, 1999

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

ENAP. **ENAP cadernos. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil**. Brasília: ENAP, 2018

GARCIA, R. C. A; CARDOSO JR. J. C. Subsídios para repensar o sistema federal de planejamento. In: CARDOSO JR., J. C.; CUNHA, A. S. (Org.). **Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2015.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOTWEISS, 2012

JENKINS, William. **Policy Analysis. A Political and Organizational Perspective**. Londres: Martin Robertson, 1978.

LASSANCE, Antonio. **Governança e gestão: uma radiografia dos gargalos do Estado brasileiro**. Boletim de Análise Político-Institucional nº 8, Brasília-DF: julho - dezembro 2015, pp. 39-44. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_analise_politico/160218_boletim_analisepolitico_08_cap6.pdf.

LASWELL, D. Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1958.

LOWI, Theodor. **Four Systems of Policy, Politics, and Choice**. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972. LARIMER, 2009

MATUS, Carlos **O plano como aposta**. São Paulo em Perspectiva, Vol 5. São Paulo: SEADE: 1991.

MINTZBERG, Henry. **The rise and fall of strategic planning**. The free division press: New York, 1994.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MOORE, Mark. **Creating Public Value. Strategic Management in Government**. Cambridge, Massachussets. Harvard University Press, 1995.

NETO, M. Rafael.. **Desafios do planejamento plurianual : uma análise dos planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus**. Brasília : IPEA, 2018.

NOVAES, S. Fernando. **O Bolsa família no contexto das políticas públicas**. Vitória, ANPAD, 2010.

PAGNUSSAT, J. Luiz. **Arranjos institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do Estado brasileiro**. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015.

PETERS, B. Guy. **Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar**. Brasília-DF: Enap, RSP - Revista do Serviço Público Brasília-DF 59 (3): 289-307 Jul/Set 2008.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela e OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Organizadores). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília-DF: Enap, 2018. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>

PORTO, Celmo. **Semiologia Médica**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 2019;

RESENDE, Fernando. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Brasília: CEPAL. IPEA, 2010.

SABATIER, Paul **Theories of the Policy Process**. Westview: Westview Press. 1999.

SCHUMPETER, J. A. **Capitalism, socialism and democracy**. New York: Harper and Brothers, 1961.

SMITH, Kevin B. e LARIMER, Christopher W. **The Public Policy Theory Primer**. Boulder- -CO, Westview Press. 2009

SUSSKIND, L. **Arguing, Bargaining and Getting Agreement**. In Robert E. Goodin, Michael Moran, and Martin Rein. **The Oxford Handbook of Public Policy**. London. Oxford University Press, 2009

SUZIGAN, Wilson. **Industrialização e política econômica: uma interpretação histórica**. Rio de Janeiro, Pesquisa e Planejamento Econômico, 1975

WEBER, M. **Ciência e Política: duas vocações**. São Paulo. Cultrix, 2015.