

O Triângulo de Governo de Carlos Matus e as Disjuntivas Críticas do Planejamento Federal Brasileiro¹

José Flávio Albernaz Mundim flavioalbernaz@gmail.com

Analista Judiciário, atualmente exerce a função de Coordenador de Apoio à Governança e Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Tribunal Superior do Trabalho. Brasília, Brasil.

José Celso Cardoso Jr. zcelsojr@gmail.com

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Atualmente, exerce a função de Presidente da Afipea-Sindical. Brasília, Brasil.

Introdução

Uma preocupação com o planejamento de longo prazo retornou à agenda governamental recentemente, com a publicação do Decreto 9.203/2017 e o concomitante envio ao Congresso Nacional do PL nº 9.163/2017. O Decreto institui a política de governança na administração pública federal direta e indireta, e o PL acrescenta dispositivos que regulamentam o § 1º do Art. 174 da Constituição Federal, a qual determina que “§ 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (cf. BRASIL, 1988).

Ambos os instrumentos normativos tiveram origem em uma demanda do Tribunal de Contas da União (TCU) para que fosse criada uma estrutura de governança no âmbito do governo federal. Um dos instrumentos previstos pelo PL nº 9.163/2017 para regulamentar o § 1º do Art. 174 da Constituição Federal seria a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), com vigência de 12 anos e que deveria orientar, juntamente com o Plano Plurianual da União (PPA) e as diretrizes das políticas nacionais, os planos nacionais, setoriais e regionais, com vigência de quatro anos.

¹ Este trabalho é uma versão resumida da Dissertação de Mestrado de José Flávio Albernaz Mundim (2020), ligeiramente modificada pelas contribuições de José Celso Cardoso Jr.

Uma das instâncias criadas pelo Decreto 9.203/2017, o Comitê Interministerial de Governança (CIG), tem sido o local de deliberação sobre questões relacionadas ao planejamento do governo federal, incluindo diretrizes e temas para o PPA 2020-2023, critérios de seleção e priorização de projetos de investimento, entre outras. O CIG é composto por órgãos considerados de Núcleo de Governo (NdG): Casa Civil, Ministério da Economia (ME) e Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União (CGU).

O exposto acima revela que tanto o TCU quanto o governo federal têm colocado o planejamento estratégico sob a égide da governança pública, e que o Núcleo de Governo (NdG) se apresenta como o ator central nesta questão. Por sua vez, as crises sanitária e econômica decorrentes do novo coronavírus também vêm expor de forma mais contundente uma série de fragilidades históricas do Estado brasileiro, como por exemplo: i) a necessidade de um NdG mais coeso e com alta capacidade de coordenação; ii) a carência de mecanismos eficientes de governança horizontal e multinível, capazes de criar sinergia entre os três poderes da União, entes subnacionais e sociedade civil; iii) a ausência de um processo bem definido para o estabelecimento de prioridades estratégicas do governo federal e alinhamento dos planos setoriais às prioridades nacionais; iv) fragmentação e incompletude das bases de dados governamentais para suporte às políticas públicas.

O momento, portanto, é bastante oportuno para que o tema do aperfeiçoamento do planejamento estratégico governamental entre na agenda. Como melhorias poderiam ser obtidas a partir do seu reposicionamento no NdG é o que se investiga ao longo deste trabalho. Para tanto, é mister reconhecer que o Brasil não possui um sistema de planejamento estratégico governamental completamente funcional e que integre uma visão de longo prazo, uma estratégia para se alcançar essa visão, o Plano Plurianual (PPA), planos setoriais e regionais, os orçamentos anuais da União e as estratégias institucionais dos ministérios. A Lei nº 10.180/2001, que criou o sistema de planejamento e orçamento federal, apesar de ter como seu primeiro objetivo “*formular o planejamento estratégico nacional*”, não logrou produzir um plano estratégico amplo e direcionador das demais ações e planos de governo com vistas ao atingimento dos objetivos fundamentais da República, conforme preconiza o Art. 3º. da Constituição Federal.²

Conforme argumentamos nas seções subsequentes, a formulação e manutenção de uma visão de longo prazo, viabilizada e integrada aos demais instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário, por meio de um sistema de planejamento governamental robusto e coerente, é condição necessária, embora não suficiente, para que o Brasil alcance aqueles objetivos constitucionais. Ao final, tecemos considerações à guisa de recomendações gerais para o aperfeiçoamento do arranjo institucional do planejamento federal brasileiro.

2 Art. 3º - Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - Construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - Garantir o desenvolvimento nacional; III - Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988).

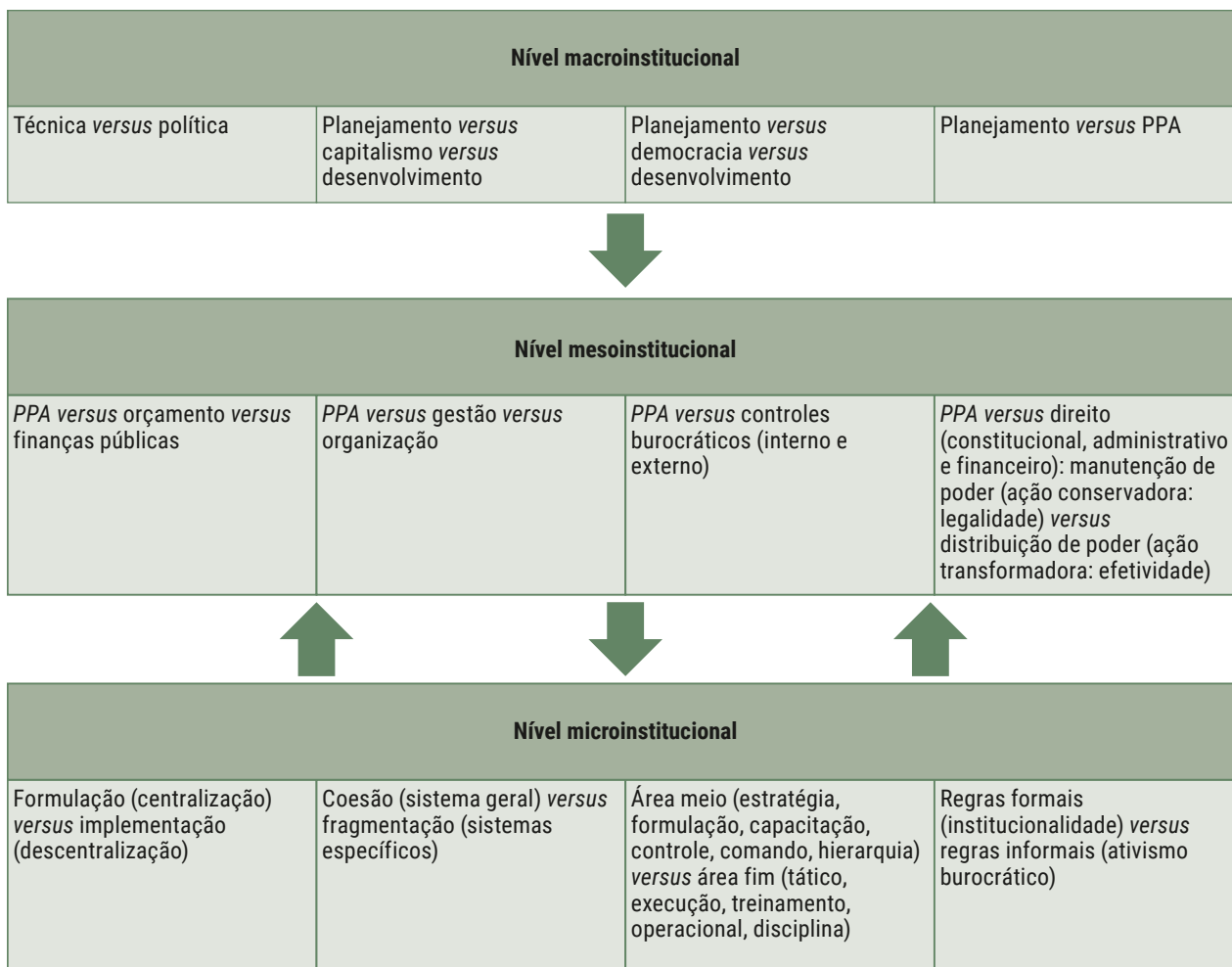
Mapa das Disjuntivas Críticas do Planejamento Federal Brasileiro

De acordo com essa abordagem, os problemas relativos ao planejamento federal podem ser agrupados em três níveis: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional, cf. figura 1 abaixo. A delimitação aqui assumida pode ser expressa em termos do que Cardoso Jr. e Vilela dos Santos denominam de “*disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro*” (CARDOSO JR.; SANTOS, 2018). Por **disjuntivas críticas**, no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia-a-dia da gestão pública.

As disjuntivas se materializam, especialmente, quando há uma diferença entre a expectativa dos agentes sobre como as coisas deveriam ser ou acontecer e aquilo que realmente se produz ao final de um processo construído no ambiente no qual o Estado trabalha, e operacionalizado por uma burocracia com as características da brasileira. Guarda relação com o imaginário dos agentes sobre o que é certo ou errado, correto ou incorreto, desejável ou indesejável, possível ou impossível, à luz das suas expectativas sobre como as coisas deveriam ser. Expectativas essas que, obviamente, têm a ver, especialmente, com as visões de mundo dos agentes e as respectivas explicações sobre as causas do atual estágio de desenvolvimento e desigualdades no país, sem prejuízo de outros fundamentos.

Também é possível identificar essas disjuntivas a partir de situações às vezes marcadas por inadequação (ou baixa aderência) da legislação ou dos sistemas informatizados, relativamente à dinâmica concreta dos procedimentos necessários para bem operar determinada ação ou dimensão de uma política pública, ou mesmo de uma sequência de comandos dentro de uma atividade administrativa. Por outras, são situações caracterizadas por diferentes interpretações (e, portanto, apropriações e usos diferenciados) relativamente a um conceito, um normativo ou um desenho de ação dentro de uma cadeia mais longa de necessidades para determinado objetivo, ainda que intermediário ou parcial no escopo mais amplo de uma política pública.

Figura 1: Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro.



Fonte: Cardoso Jr. e Santos (2018).

Há, em suma, uma variedade de dimensões e situações cotidianas que por vezes mascaram e por outras desnudam as contradições intrínsecas dos processos de governo, especialmente em casos como o do planejamento governamental na atualidade, que convive com uma *institucionalização ainda não plenamente adequada* para o desempenho estatal satisfatório dessa função. Em especial: i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais ainda pouco claros e compatíveis com a complexidade e objetivos da função; ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos não totalmente condizentes com o desempenho institucional requerido; e iii) baixa centralidade e legitimidade política da função, por meio das quais ela pudesse ser efetivada como parte integrante e necessária dos processos tecnopolíticos e das capacidades governativas de modo geral.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar profundamente de todas as disjuntivas tais quais elencadas acima. Mas é possível ilustrar de modo agregado algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar da ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, importa destacar que existem fluxos bidirecionais importantes, especialmente entre os níveis meso e micro institucionais, relações

que também resultam dessas disjuntivas. Porém, a figura ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA, condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

Para fins didáticos, portanto, buscamos identificar e classificar as **disjuntivas críticas** do planejamento governamental brasileiro em três grandes conjuntos, conforme figura 1 acima, a saber: i) nível macroinstitucional; ii) nível mesoinstitucional; e iii) nível microinstitucional.

O **nível macroinstitucional** refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; com o peso e papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional; assim como na articulação entre democracia e desenvolvimento.

Além disso, é no nível macroinstitucional que posicionamos a relação entre a macro função governamental do planejamento e o seu instrumento principal de aplicação no Brasil desde a CF-1988. O PPA, que por ser o mandamento legal superior criado na Constituição (e até o momento vigente em termos formais), dialoga com boa parte das normas, sistemas, arranjos administrativos, carreiras e subfunções especializadas (tais como as de planejamento e orçamento, finanças e controle, gestão governamental, pesquisa e avaliação), responsáveis, ao fim e ao cabo, pela mobilização de recursos físicos, financeiros, humanos e tecnológicos destinados a todas as etapas formais do circuito de políticas públicas existente em nível federal no Brasil, tais como a formulação, a implementação, a gestão, o monitoramento, os controles burocráticos e a avaliação.

Em outras palavras: posicionamos o PPA nessa dimensão porque ele é o instrumento que melhor dialoga com todas as demais disjuntivas, quer seja por seu objetivo constitucional, quer seja pelo seu teor potencialmente estratégico. Isso porque é no âmbito de tais relações que as **disjuntivas críticas** entre planejamento e cada uma das demais dimensões do processo concreto de governar se revelam de modo mais claro e intrincado.

O **nível mesoinstitucional** reúne, por sua vez, as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil estabelece com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro etc. Este é o nível de análise que será privilegiado neste texto.

Por fim, no **nível microinstitucional**, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados. Todavia, de certa maneira, todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Desta forma, à luz da figura 1, é preciso dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública, e talvez por isso o nível mais concreto das disjuntivas críticas, por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo, os atores de médio escalão a se posicionarem e disputarem em torno

da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; ênfase nos atributos e responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

Isto posto, neste trabalho dirigimos atenção sobretudo aos níveis micro e mesoinstitucional. Parte-se da premissa de que a atuação nesses dois níveis é necessária e possível, ainda que não suficiente para atacar as questões mais prementes do planejamento governamental na perspectiva de Cardoso Jr. e Santos (2018), que estariam no nível macroinstitucional. A razão é que esses níveis intermediário (mesoinstitucional) e inferior (microinstitucional) configuram o cenário no qual são examinadas as questões relativas aos atores envolvidos e seus papéis, a articulação entre eles, os arranjos e instrumentos utilizados para a formulação e coordenação dos planos e políticas, e a capacidade organizacional disponível.

Em particular no nível mesoinstitucional, examinamos as interfaces do planejamento estratégico com as funções típicas do NdG que guardam relação direta com ele – coordenação intragovernamental, coordenação política, e monitoramento e avaliação – e com a gestão orçamentária. Parte-se da premissa de que para alcançar a centralidade que sua relevância impõe, o planejamento estratégico precisa articular-se coerentemente com as demais funções transversais de governo, exercidas pelos órgãos e estruturas que dão suporte direto ao Presidente da República. Igualmente imprescindível é a conexão entre planejamento e gestão orçamentária.

Para fechar o quadro analítico, é imprescindível que tais reflexões estejam situadas no plano teórico que articula as disjuntivas críticas, em nível mesoinstitucional, com o seu entorno estratégico e operativo. Para tanto, lançamos mão do **constructo teórico** presente na figura do **triângulo de governo** de Carlos Matus, pois ela permite perscrutar a relevância política do arranjo institucional federal com o projeto de governo e com as dimensões da governabilidade e governança (ou capacidade de governo) que lhe são subjacentes.

O Triângulo de Governo: projeto, governabilidade e governança

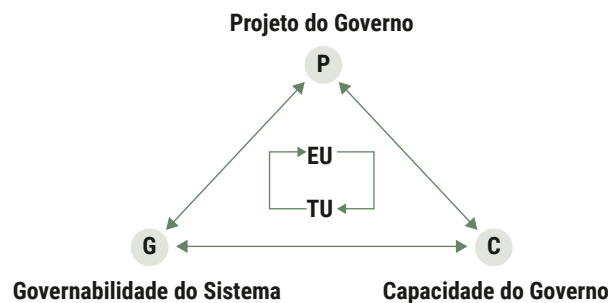
O planejamento governamental no Brasil encontra-se esvaziado de sua dimensão político-estratégica, tendo-se acomodado a procedimentos técnico-burocráticos de elaboração e execução do PPA e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Esse é um diagnóstico compartilhado por alguns autores que publicam sobre o planejamento governamental. Segundo De Toni (2014), o planejamento governamental é, por definição, *“um processo político coletivo, coordenado pelo Estado que, através do aumento da capacidade de governo, realiza um projeto estratégico de sociedade”*.

Esse tipo de abordagem implica enxergar o planejamento como um processo tecnopolítico que vai muito além da aplicação de técnicas e modelos gerenciais, de um viés economicista e de simples discussões acerca de eficiência e eficácia. Trata-se de um ponto de vista que identifica o planejamento governamental com o próprio

ato de governar. É o dirigente máximo, em última instância, o grande patrocinador do plano, sendo o plano entendido, segundo De Toni, sob a inspiração de Matus (2007), como “*uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado*”.

Assim, o conhecido “Triângulo de Governo”, de Carlos Matus (1993), está na origem dessa abordagem tecnopolítica do planejamento governamental. A figura 2, a seguir, apresenta as três variáveis básicas do ato de governar: o projeto de governo; a governabilidade do sistema; e a governança ou capacidade de governo.

Figura 2: Triângulo de governo



Fonte: Matus (1993).

As três variáveis do triângulo são interrelacionadas. O **projeto de governo** (o plano, mencionado acima) envolve um conjunto de ações que abrangem reformas políticas, a política econômica, políticas públicas específicas, reformas da gestão pública, entre outras, escolhidas para o alcance dos objetivos de governo, considerando-se a governabilidade do sistema e a capacidade de governo.

A **governabilidade** do sistema depende da relação entre as variáveis que o governo controla e as que não controla. Ela diz respeito à possibilidade de agir e de atuar sobre os efeitos da ação. Quanto maior a quantidade de variáveis sob controle, maior a governabilidade, e vice-versa. Trata-se de um sistema social em que os demais atores envolvidos no processo de governar – e planejar – exercem, cada um, o controle sobre determinadas variáveis, mas igualmente não sobre todas. E é nessa arena, onde interagem diferentes atores com diferentes interesses e níveis de poder, o lugar onde se processa, dinamicamente, a governabilidade do sistema. Portanto, a governabilidade depende do capital político dos dirigentes. Se, por um lado, a governabilidade condiciona a exequibilidade de determinado projeto de governo, este, por outro lado, influencia a governabilidade na medida da ambição de seus objetivos: objetivos grandes são menos governáveis do que os pequenos.

A **capacidade de governo** (ou governança) refere-se ao sistema de direção e planejamento, ou seja, à capacidade de determinar as ações a serem empreendidas e de executá-las. Abrange todos os meios e recursos necessários à realização do projeto de governo: competências das equipes e dirigentes, métodos e técnicas, sistemas de informação etc. Matus (1993) denomina esse conjunto de recursos de capital intelectual das equipes e dirigentes. Tal como expressa o seu Triângulo de Governo, o projeto de governo depende tanto do capital intelectual (capacidade de governo) quanto do capital político (governabilidade do sistema). Segundo

Matus, *“A baixa capacidade de governo afeta a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão de governo. As exigências do projeto de governo põem em prova a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. A governabilidade, por fim, impõe limites ao projeto de governo e faz exigências à capacidade de governo”*. (MATUS, 2007).

Neste sentido, o que advogamos neste trabalho é que as variáveis do Triângulo de Governo – projeto do governo, governabilidade e capacidade de governo –, na ausência das quais não é possível ao planejamento estratégico federal lograr alcançar o patamar de relevância com vistas ao desenvolvimento do País, precisam ser estabelecidas a partir do NdG. O entorno do Presidente da República é o lócus de onde devem brotar as diretrizes mais amplas para o alcance dos objetivos de governo, a coordenação transversal das ações setoriais que implementam os objetivos, o acompanhamento de tais ações e a prestação de contas pelos resultados.

Portanto, a pergunta central aqui – como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o País? – foi desdobrada em perguntas sobre cada uma das variáveis do Triângulo de Governo de Carlos Matus, para que fosse possível identificar as capacidades institucionais a serem mobilizadas com vistas ao fim almejado.³

Para a primeira categoria, o **Projeto de Governo**, buscamos averiguar quais são os instrumentos de que governo federal dispõe para a construção de uma visão de país, expressos em termos de uma visão de longo prazo e de um plano de governo que orientem seus demais instrumentos de planejamento. Considera-se que o plano de governo possui horizonte de médio prazo, válido nos limites do mandato presidencial, e que a Visão de Longo Prazo extrapola esse horizonte temporal, perpassando mais de um mandato.

Para a segunda categoria, **Governabilidade**, procuramos avaliar a capacidade institucional para que o governo influencie os atores – intragovernamentais, políticos e da sociedade – relevantes para o Projeto de Governo, sob uma perspectiva das funções de NdG que interagem diretamente com a função do planejamento estratégico: a coordenação intragovernamental (ou coordenação das políticas públicas) e a coordenação política. Consideramos também a função de monitoramento e avaliação, porém de forma integrada à análise das duas funções anteriores.

3 Procedemos a outro desdobramento analítico, de forma a tornar mais operacional o levantamento de informações, seja por análise documental, seja por entrevistas. O roteiro das entrevistas foi elaborado considerando-se as perguntas formuladas nos dois desdobramentos. Para a primeira categoria, **Projeto de Governo**, foram criadas duas subcategorias: Visão de Longo Prazo e Plano de Governo. Para a segunda, **Governabilidade**, as subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política. Finalmente, a terceira categoria, **Capacidades de Governo**, foi traduzida em Recursos Humanos e Organizacionais.

Os dados de pesquisa foram obtidos por meio do exame de dispositivos constitucionais, legais e infralegais – Constituição Federal de 1988, leis, decretos, projetos de lei, propostas de emenda constitucional –, atas de reunião, relatórios, notas técnicas, acórdãos, artigos especializados e entrevistas, realizadas entre outubro e dezembro de 2019, além da experiência profissional dos autores.

Como método de pesquisa e análise foram utilizadas as abordagens *de jure*-funcional e *de facto*-funcional para as funções do planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação, complementadas pela compilação das recomendações de pesquisadores, técnicos especialistas, órgãos de controle e gestores. O método foi repetido para cada uma das categorias e subcategorias de análise – Projeto de Governo e suas subcategorias Plano de Governo e Visão de Longo Prazo, Governabilidade e suas subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política, e a categoria Capacidade de Governo.

A separação entre coordenação intragovernamental e política possui a vantagem analítica de permitir a identificação dos atores, arranjos e instrumentos próprios de cada uma. Por consequência, essa distinção pode facilitar a formulação de propostas de intervenção específicas. Entretanto, de acordo com a literatura, não existe rigorosamente uma separação entre coordenação de políticas públicas e coordenação política. Peters (2018) afirma que os inúmeros instrumentos de coordenação de que dispõem os centros de governo dependem, todos eles, em maior ou menor grau, da autoridade dos atores do núcleo presidencial. Assim, “[...] *esses mecanismos são com frequência tão políticos quanto administrativos. A coordenação é sobre definir e implementar prioridades, assim como sobre fazer as organizações trabalharem juntas de maneira suave e eficaz*” (PETERS, 2018).

Com relação à terceira categoria, **Capacidades de Governo**, interessou saber qual a capacidade operacional do governo para realizar o Projeto de Governo, expressa em termos de recursos humanos e organizacionais disponíveis ou mobilizáveis para as funções do planejamento estratégico, a coordenação intragovernamental e a coordenação política.

Resultados Alcançados

De posse, portanto, do cruzamento das abordagens de Matus (triângulo de governo) e Cardoso Jr. e Santos (disjuntivas críticas), pudemos construir interrelações dinâmicas entre ambas, as quais identificam os principais problemas e qualificam os seus significados.

O resumo desse cruzamento encontra-se no quadro 1 abaixo. A maioria das disjuntivas críticas está posicionada nos níveis meso e microinstitucional. No nível macroinstitucional, foram identificadas três disjuntivas, todas do tipo tecnopolítico. Evidentemente, o número de disjuntivas encontradas não esgota o conjunto de disfuncionalidades que orbitam o planejamento federal; esse número é função do recorte adotado e das limitações desta pesquisa.

Não temos a pretensão de apontar recomendações para todas as disjuntivas. Algumas das recomendações podem ter, em tese, o potencial de tratar mais de uma delas. Não há soluções certas ou erradas. Priorizamos o que supomos poder trazer maiores ganhos para o planejamento federal a partir das lacunas levantadas: cooperação entre os atores, convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* para melhor aproveitamento das capacidades das estruturas existentes, integração das instâncias decisórias, comunicação entre as funções de NdG e definição do processo de gestão estratégica de governo. Qualquer solução que se proponha precisa ser tecnicamente consistente e politicamente legitimada. Há soluções que têm maior ou menor probabilidade de serem bem-sucedidas, a depender da robustez do seu desenho, da conjuntura política, do patrocínio do presidente da República e dos dirigentes do NdG, do jogo de forças entre os atores, do preparo e aceitação da burocracia etc.

Vale lembrar que o que pretendemos é recolocar o planejamento federal na posição de principal direcionador das ações de governo e retomar a lógica do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro.⁴ Assim, dentre os fatores relacionados acima, podemos afirmar que o mais fundamental é o patrocínio do presidente da República, sem o qual a reformulação de estruturas e processos corre o risco de esvaziamento, ou de sequer começar a ser implementada.

Sobre os atores

As disjuntivas mais relacionadas às competências dos atores e ao relacionamento entre eles são as D1a1, D1b1, D2b6, D2c1, D3b1, D3c1 e D3c2. Essas disjuntivas envolvem a Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria do Ministério da Economia (Secap), a Secretaria de Gestão do Ministério da Economia (Seges), a Casa Civil, a Secretaria de Governo (Segov) e a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), e dizem respeito à baixa cooperação entre alguns desses atores nas questões do planejamento e à dissonância entre aquilo que estão habilitados normativamente a fazer e o que de fato fazem.

No que se refere ao relacionamento entre a Secap e Seges, conforme apontado nas análises, não foi possível averiguar se o posicionamento em linhas hierárquicas distintas dentro do ME compromete o desempenho daquelas unidades. De qualquer modo, o deslocamento da função de coordenação do monitoramento do PPA 2020-2023 da primeira para a segunda é um indício de baixa capacidade da Secap para a execução de suas competências, o que é reforçado quando se considera que a Seges também acumula responsabilidades em relação ao planejamento de longo prazo. Nesse sentido, talvez seja oportuno que o ME avalie a possibilidade de reequipar a Secap para que assuma a coordenação do monitoramento do PPA, e também daquelas atividades que dizem respeito ao longo prazo, liberando a Seges para a coordenação das ações de melhoria da gestão dos órgãos e entidades da administração pública federal, considerando que estas ações da Seges terão impacto direto sobre a própria implementação do PPA. Não fortalecer a Secap, a princípio, só faz sentido em um cenário de extinção do PPA sem a substituição por outro instrumento, o que fragilizaria toda a lógica da pirâmide do planejamento e poderia acirrar as disputas políticas em torno do orçamento federal, levando, em última instância, a uma deterioração das políticas públicas.

4 Lógica estabelecida pela reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200/1967 e consolidada no Decreto nº 71.353/1972, que criou o Sistema de Planejamento Federal.

Quadro 1 – Resumo das disjuntivas críticas do planejamento estratégico federal.

	Projeto de Governo (a)	Governabilidade (b)	Capacidade de Governo (c)
Nível Macroinstitucional (1)	D1a1: (técnico-política): Esforço de formulação e institucionalização de uma VLP <i>versus</i> ausência de pactuação política para sua sustentabilidade; D1a2: (técnico-política): Primeira Infância prioritária na mensagem presidencial <i>versus</i> ausência de tratamento prioritário para essa política no PPA e LDO.	D1b1: (técnico-política): Agentes políticos preocupados com a entrega <i>versus</i> burocracia preocupada com a institucionalização do processo de entrega.	
Nível Mesoinstitucional (2)	D2a1: Esforço de organização da cadeia lógica do planejamento <i>versus</i> proposta de extinção do PPA; D2a2: Implantação de modelo de gestão integrador do planejamento estratégico <i>versus</i> deficiências do PPA pondo em risco a coerência do modelo. D2a3: Possibilidade de alteração unilateral dos atributos do PPA <i>versus</i> requisitos de transparência e <i>accountability</i> .	D2b1: Planejamento <i>versus</i> finanças públicas <i>versus</i> orçamento; D2b2: SPOF como <i>locus</i> formal do planejamento federal <i>versus</i> decisões e processos fora do sistema; D2b3: Composição estreita do CIG <i>versus</i> abrangência de suas decisões; D2b4: Impacto das decisões da JEO sobre o planejamento federal <i>versus</i> JEO e CIG não integrados; D2b5: Institucionalização de processo de avaliação das políticas públicas <i>versus</i> baixa governança orçamentária do NdG; D2b6: (entre funções de NdG – consequência da disjuntiva técnico-política): esforço organizativo do planejamento estratégico <i>versus</i> ausência de coordenação política para o longo prazo.	D2c1: Esforço de organização da pirâmide do planejamento <i>versus</i> desarticulação entre estruturas e órgãos com atribuições de planejamento.
Nível Microinstitucional (3)	D3a1: PPA como instrumento orientador do médio prazo <i>versus</i> modelo de gestão que transfere para as LOA a definição das entregas; D3a2: Institucionalização da VLP <i>versus</i> indefinição das prioridades estratégicas.	D3b1: Ausência de processos para os níveis Metcalfe 8 e 9 <i>versus</i> existência de órgãos com competências regimentais para implementá-los; D3b2: Formulação de técnicas e práticas de monitoramento e avaliação <i>versus</i> baixa implementação.	D3c1: Fragmentação funcional: Seges responsável pela VLP <i>versus</i> Secap responsável pelo PPA; D3c2: Atuação <i>de jure</i> <i>versus</i> atuação <i>de facto</i> de órgãos e unidades com funções de planejamento: SAE; Seges <i>versus</i> Secap.

Fonte: Elaboração própria.

Uma alternativa à Secap como responsável pela formulação da estratégia de longo prazo poderia ser a SAE. Com diversas competências regimentais em planejamento de longo prazo, a SAE poderia estabelecer um protocolo de cooperação com a Seges e com a Casa Civil para assumir a coordenação das atividades de formulação, atualização e monitoramento da Endes ou de qualquer outro instrumento de visão de longo prazo que venha a ser estabelecido pelo governo federal. Alterações regimentais poderiam vir *a posteriori*, após a consolidação dos processos de trabalho.

Outro protocolo de trabalho também poderia ser estabelecido entre Secap, Seges, SOF, Casa Civil e SAE para o desenho dos processos relativos à gestão estratégica, que correspondem à camada superior da pirâmide do

planejamento e à sua interface com a camada intermediária, e que também dizem respeito aos processos dos níveis 8 e 9 da escala Metcalfe,⁵ respectivamente estabelecimento de prioridades centrais e estratégia governamental. Há um amplo trabalho a ser feito nesse quesito, que envolve a sistematização de processos para: elaboração e atualização de estudos prospectivos; aplicação desses estudos na formulação das estratégias de longo prazo; utilização da visão de longo prazo do País como direcionador dos planos nacionais, regionais, setoriais e do PPA; avaliação da qualidade dos planos nacionais, regionais e setoriais e do seu alinhamento às diretrizes de governo; definição do ciclo de seleção, priorização, monitoramento e avaliação de programas e projetos candidatos a receberem investimentos plurianuais e serem inseridos no Anexo 3 do PPA; estabelecimento dos critérios de seleção e priorização; e realização de revisões orçamentárias (*spending reviews*) que orientem a alocação orçamentária estratégica, incluindo a definição dos tetos orçamentários setoriais. Ainda que não seja possível, por motivos técnicos e/ou políticos, realizar tudo isso, já seria um ganho para o planejamento ter parte desses processos institucionalizada, mesmo por dispositivos infralegais.

Considerando que os processos mencionados acima referem-se quase todos à fase *top-down* do modelo MTEF⁶ (plurianualidade), a parceria entre esses atores poderia ser uma boa oportunidade para avaliarem a maturidade da gestão desse modelo no âmbito federal e a conveniência de sua implantação. A mudança de foco, do curto para o médio prazo, para dar sustentabilidade à política fiscal, a adoção de *spending reviews* sistemáticos das políticas públicas e, eventualmente, a transformação do PPA em um PPA “rolante” são alguns dos pontos que poderiam trazer ganhos para o planejamento sem perturbar o sono dos controladores das finanças públicas. A contribuição do NdG poderia ser levada ao âmbito de discussão da nova lei complementar de finanças, que se encontra em tramitação na Câmara dos Deputados.

Outro aspecto relacionado ao planejamento federal que se beneficiaria da cooperação entre esses atores de NdG é o da coordenação política. Neste caso, a parceria deveria ser ampliada para incluir a Segov. Não foi possível, nas pesquisas para este trabalho, verificar como se deu a coordenação política para a aprovação do PPA 2020-2023, ou mesmo se houve essa coordenação, e se o NdG negociou as alterações efetuadas pelo Congresso na camada estratégica do plano. De qualquer modo, há evidências de que essa coordenação inexistente para o caso da estratégia de longo prazo, uma vez que o PL nº 9.163/2017 e a PEC nº 122/2015⁷ são projetos concorrentes, sendo o último desconhecido pelo próprio NdG. Um processo simples que organizasse os fluxos de informação, o papel de cada ator, a forma de atuação etc. poderia contribuir para abrir um canal de negociação em torno desse tema e se chegar a um denominador comum entre governo federal e Legislativo. Para

5 Metcalfe (1994) apresenta uma escala de nove níveis de coordenação em que o nível mais baixo é o das decisões independentes dos ministros de linha (nível 1). Segundo essa proposta, um determinado nível de coordenação acumula os níveis abaixo dele, o que é criticado por outros autores.

6 *Medium Term Expenditure Framework*. O Banco Mundial define MTEF como “[...] uma abordagem estratégica orientada para o futuro para estabelecer prioridades e alocar recursos, a qual permite que tanto o nível quanto a composição do gasto público sejam determinados à luz das necessidades emergentes (WORLD BANK, 2013). Trata-se de uma forma de implementação da plurianualidade orçamentária, modelo capaz de gerar maior equilíbrio entre política fiscal, planejamento estratégico e orçamento.

7 Cria o “Plano Pluriquadrienal” como lei de iniciativa do Poder Executivo para estabelecer “a visão de futuro e os objetivos estratégicos do País”, “visando ao desenvolvimento sustentável, socialmente justo, economicamente viável e ecologicamente equilibrado”, com vigência de 20 anos. A PEC recebeu uma emenda em 2017 que alterou o nome do plano para “Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (PNDES).

tanto, é necessário que os atores do planejamento reconheçam a articulação política como um elo fundamental da sua agenda de construção da pirâmide do planejamento e envolvam a Segov em um protocolo de trabalho.

Cabe por fim ressaltar que o aprendizado institucional a partir das parcerias recomendadas pode servir de base para uma futura revisão dos normativos do planejamento governamental, incluindo a Lei nº 10.180/2001.

Sobre a integração das instâncias decisórias

As disjuntivas que dizem respeito a problemas de integração entre funções governamentais e entre instâncias decisórias são as D2a1, D2b1, D2b2, D2b3, D2b4, D2b5 e D2b6. Elas detectam a fragmentação das decisões que envolvem planejamento e orçamento, o esvaziamento do SPOF como locus de decisões do planejamento e a falta de interlocução entre planejamento e coordenação política.

O incômodo com a insuficiência dos processos decisórios que envolvem planejamento e orçamento foi um dos achados do levantamento de dados. Partindo desse ponto e de sugestões iniciais dos entrevistados, propomos dois modelos alternativos que poderiam favorecer a integração entre essas duas funções. Um terceiro modelo, complementar e não excludente dos anteriores, é apresentado na sequência.

O primeiro modelo envolve a criação de câmaras temáticas no Conselho de Governo, especializadas em governança pública, política fiscal e avaliação de políticas públicas. Essas câmaras absorveriam, respectivamente, as funções atualmente exercidas pelo CIG, Junta de Execução Orçamentária (JEO) e Conselho de Monitoramento e Avaliação de Públicas (CMAP). A depender da interpretação que se dê ao Art. 13, inciso II da Lei nº 13.844/2019,⁸ será necessário atualizá-la para comportar essas três câmaras, que não necessariamente tratam de políticas públicas setoriais.

Caso não seja necessário atualizar a lei, bastariam um ou mais decretos para a criação das câmaras. Também seria necessária a extinção do CIG, JEO e CMAP. Cada câmara deverá contar com um comitê executivo e grupos técnicos que terão por finalidade, respectivamente, acompanhar e implementar as decisões da câmara. O organograma esquemático dessa proposta é apresentado na figura 3.

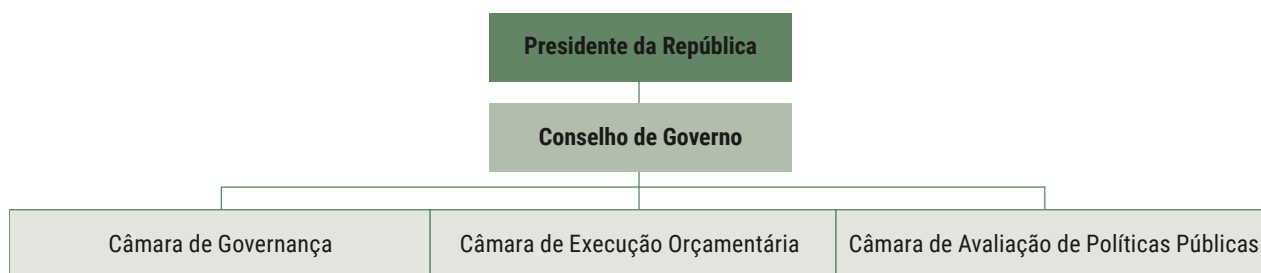
8 Art. 13. Ao Conselho de Governo compete assessorar o Presidente da República na formulação de diretrizes de ação governamental, com os seguintes níveis de atuação:

...

II - Câmaras do Conselho de Governo, criadas em ato do Poder Executivo federal, com a finalidade de formular políticas públicas setoriais cujos escopos ultrapassem a competência de mais de 1 (um) Ministério.

... (BRASIL, 2019).

Figura 3: Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 1



Fonte: Elaboração própria.

A criação de uma câmara de governança pública, ao invés de uma câmara de planejamento, baseia-se na ideia de preservar o arranjo criado pelo Decreto nº 9.203/2017. Para enfatizar as atribuições relativas ao planejamento estratégico federal, estas poderiam ser explicitadas no rol de competências da câmara, já que o Decreto nº 9.203/2017 é inespecífico quanto a isso.

Como vantagens dessa nova estrutura, espera-se maior legitimidade política das decisões e convergência entre planejamento, orçamento e avaliação das políticas públicas. Em contrapartida, é preciso considerar alguns riscos nesse modelo. Considerando-se que decisões orçamentárias e fiscais serão submetidas ao gabinete como um todo, pressões políticas sobre o orçamento poderão se sobrepôr a uma desejável racionalidade baseada em critérios técnicos de alocação dos recursos. Esse mesmo tipo de pressão poderia ocorrer em relação a revisões orçamentárias de políticas e programas. Em relação à situação atual, esse modelo também poderia tornar o processo decisório mais lento. Por fim, é preciso ter em mente que os integrantes do CIG e da JEO deixariam de se reportar diretamente ao Presidente da República, o que poderia suscitar resistências à mudança.

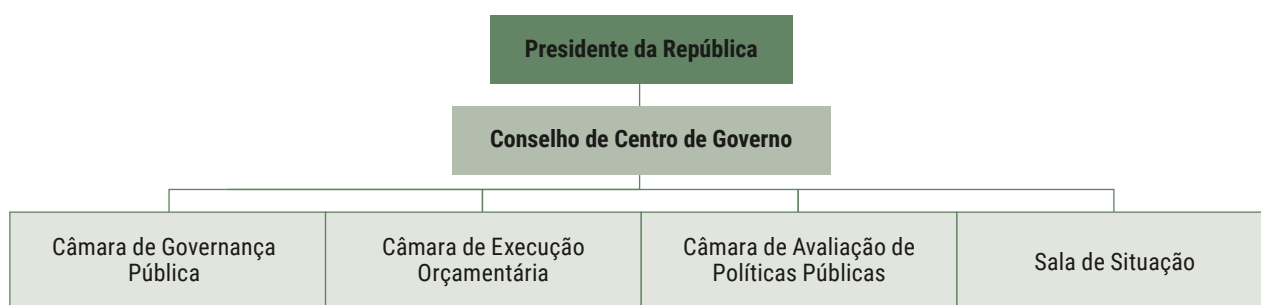
Um segundo modelo, alternativo, poderia minimizar alguns desses riscos: a criação do Conselho de Centro de Governo composto por todos os ministérios da Presidência da República – Casa Civil, Secretaria Geral, Secretaria de Governo, Gabinete de Segurança Institucional –, SAE, Ministério da Economia e CGU. Seria uma versão para o que os entrevistados denominam “CIG ampliado”. Tal como no modelo anterior, o Conselho de Centro de Governo teria as mesmas três câmaras – governança pública, execução orçamentária e avaliação de políticas públicas –, sem prejuízo de poderem ser criadas outras câmaras para temas específicos. Cada câmara também teria um comitê executivo e grupos técnicos para a implementação de suas decisões. Porém, diferentemente do Conselho de Governo, o Conselho de Centro de Governo teria como missão principal a coordenação das ações do governo como um todo, buscando convergir a atuação dos diferentes órgãos e entidades da administração pública federal e facilitar a comunicação entre os órgãos integrantes do próprio NdG. A secretaria do conselho poderia ficar a cargo da Casa Civil.

Propomos a vinculação de uma quarta estrutura ao Conselho de Centro de Governo: uma Sala de Situação. Seu objetivo seria o de monitorar os projetos e ações prioritários de governo. Para tanto, são necessários alguns requisitos: implementação de um processo de gestão estratégica consistente que estabeleça os papéis do NdG

e dos órgãos setoriais responsáveis pelas políticas a serem monitoradas; sistemas de informação integrados e fidedignos que permitam a criação de painéis estratégicos para o presidente da República e a alta administração; e alocação de técnicos treinados e de recursos orçamentários. A sua estrutura poderia ser a mesma das demais câmaras, com um comitê executivo e grupos técnicos. O comitê executivo poderia ser composto pelos ministros ou secretários executivos dos órgãos de NdG responsáveis pelo planejamento estratégico federal: Casa Civil, Ministério da Economia e SAE. Estruturas setoriais equivalentes, com secretários executivos e técnicos, se reportariam ao comitê executivo no acompanhamento dos projetos prioritários. A frequência das reuniões da Sala de Situação deverá ser maior que a das demais câmaras, uma vez que sua função é também a de recomendar providências quando houver qualquer tipo de entrave à execução dos projetos. A presidência da Sala de Situação poderia ficar a cargo da Casa Civil ou da SAE.

Em relação ao modelo anterior, o Conselho de Centro de Governo permite decisões mais céleres, uma vez que sua composição restringe-se a órgãos do NdG; não está sujeito a pressões por recursos orçamentários, considerando que é composto por órgãos que controlam e planejam e não pelos que gastam; e fortalece a coordenação do NdG e a integração de suas funções típicas – planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política, monitoramento e avaliação, comunicação e *accountability*. A integração entre as funções de planejamento, orçamento e avaliação poderá, em tese, funcionar melhor que a do modelo anterior, também por conta da composição restrita deste conselho. Em contrapartida, sua criação poderá encontrar resistências por parte dos integrantes do CIG e da JEO, tal como no caso da Alternativa 1. Ponderando-se todos esses fatores, a opção pela Alternativa 2 pode ser mais bem-sucedida do que pela Alternativa 1. O organograma esquemático dessa proposta é apresentado na figura 4.

Figura 4: Integração de Instâncias Decisórias – Alternativa 2



Fonte: Elaboração própria.

A criação do Conselho de Centro de Governo facilitaria a implementação da cadeia de valor de NdG e de uma matriz de responsabilidades, em torno da qual ainda não houve consenso por parte dos ministérios palacianos, conforme levantado na pesquisa. Os trabalhos de detalhamento desses instrumentos para incluir os fluxos de informação e as interfaces entre as funções típicas de NdG poderiam ser coordenados pela secretaria do conselho. O produto final – encadeamento de processos com entradas, saídas, responsáveis e participantes – serviria de base para a construção de um sistema automatizado de suporte à gestão do NdG.

Pode-se pensar em um terceiro modelo, complementar aos anteriores, mas não excludente. Trata-se de aproveitar o Conselho Fiscal da República, proposto pela PEC do Pacto Federativo (PEC 187 de 2019, em tramitação legislativa), para dotá-lo de funções mais amplas que incluam o planejamento estratégico governamental e permitam a pactuação de uma estratégia de longo prazo para o País com os demais poderes da União, os entes federativos e os órgãos de controle. A PEC explicita a preocupação com o longo prazo ao relacionar entre as competências do Conselho a de “*salvaguardar a sustentabilidade de longo prazo dos orçamentos públicos*”. Além disso, acrescenta o artigo 116 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para tratar de regras de limites de gastos para planos nacionais, regionais e setoriais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. Assim, não parece ser excessiva, nem adulterar o propósito geral da PEC, a inclusão de dispositivo para harmonizar a sustentabilidade fiscal de longo prazo com uma estratégia de longo prazo para o País, nos termos do Art. 174, §1º da Constituição Federal.⁹ A inclusão de dispositivo dessa natureza na PEC permitiria que o Conselho Fiscal da República se tornasse uma relevante instância de deliberação sobre a Endes ou qualquer outro instrumento alternativo de visão de longo prazo, o que aumentaria as chances de sua sobrevivência para além dos ciclos eleitorais.

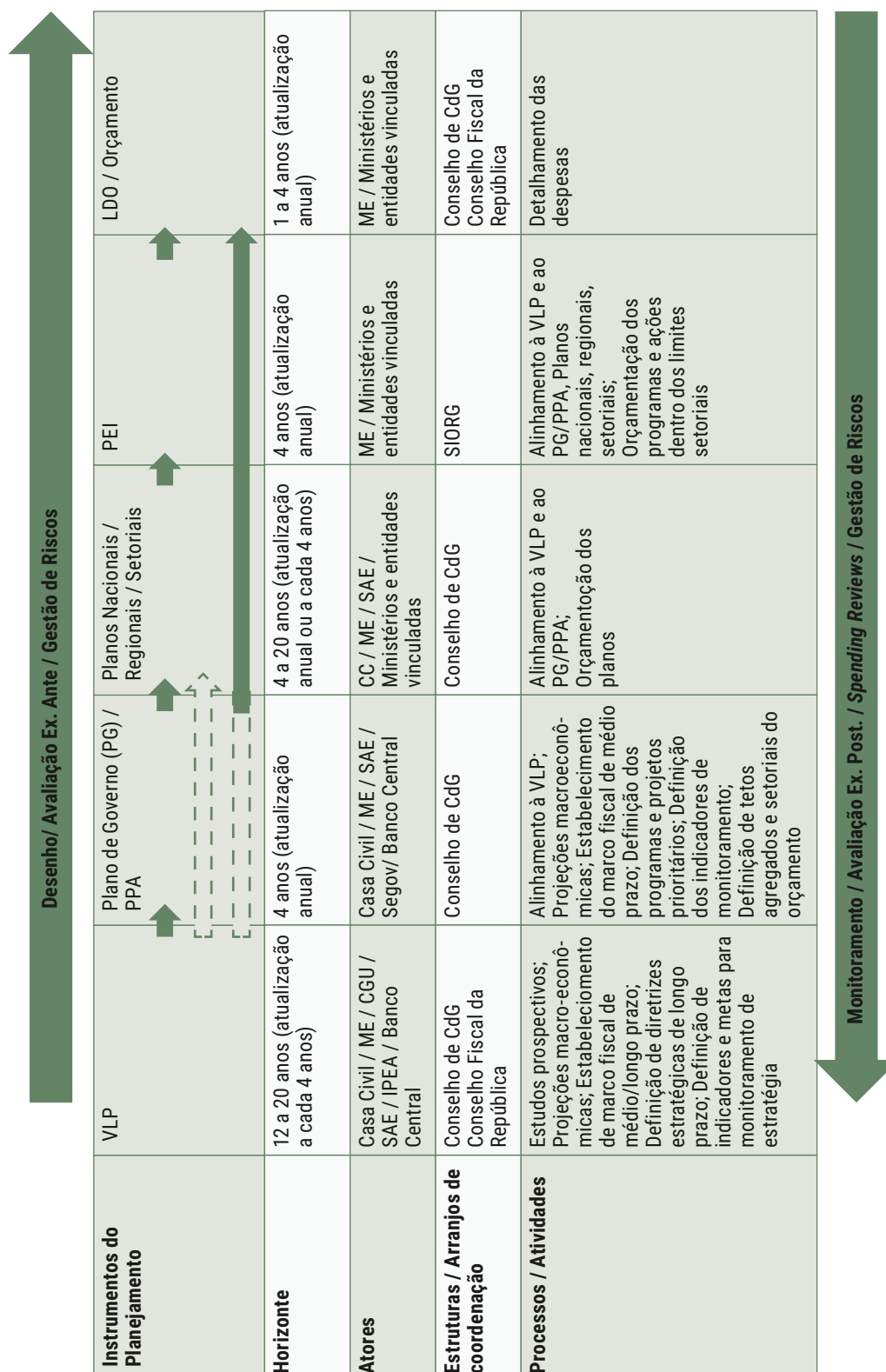
Por fim, um adendo sobre propostas de criação de instâncias de pactuação dos instrumentos de longo e médio prazos com a sociedade. Entendemos que cabe ao governo federal avaliar a melhor forma de instituir a participação social nos processos do planejamento estratégico. Desta feita, porquanto a participação social seja uma dimensão relevante dos processos decisórios contemporâneos, ainda mais em sociedades complexas como a brasileira, esta temática não será aprofundada nesse trabalho.

Sobre o processo de gestão estratégica

A figura 5 apresenta uma proposta de visão geral para o encadeamento da pirâmide do planejamento, incluindo seus instrumentos, atores, estruturas, processos e atividades. Foram considerados os atores que possuem alguma atribuição em relação ao planejamento federal, sob as abordagens *de jure* e *de facto*. As estruturas utilizadas no esquema são as propostas acima: Conselho de Centro de Governo (Alternativa 2) – ao invés de CIG e JEO – e Conselho Fiscal da República. Optou-se pela Alternativa 2 por se entender ser mais robusta, técnica e politicamente, em relação à Alternativa 1. Incluímos o Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG) como arranjo de coordenação dos planejamentos estratégicos institucionais (PEI). Por se tratar de uma visão simplificada, vários elementos foram omitidos, como por exemplo, os papéis dos atores e os atores externos ao governo federal.

⁹ Art. 174. ... § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Figura 5: Gestão estratégica do governo federal



Fonte: Elaboração própria.

Considerando a possibilidade de extinção do PPA, mediante proposta contida na PEC 188 de 2019 em tramitação legislativa, sem que nenhum outro instrumento o substitua, a coluna Plano de Governo/PPA seria suprimida do modelo, razão pela qual foi acrescentada uma seta pontilhada ligando a VLP aos planos nacionais, regionais e setoriais. Essa seta indica que na ausência de um plano de médio prazo, a VLP passaria a orientar diretamente os demais instrumentos. Pela mesma razão, a seta cheia que liga o PG/PPA à LDO/Orçamento foi acrescida de um trecho pontilhado até a VLP: o marco fiscal de médio prazo que estabelece os limites para a elaboração da LDO e do orçamento poderia ser determinado por ocasião da elaboração e revisão da VLP, no caso de não haver mais PPA.

A alternativa PG/PPA foi registrada para o caso de outro instrumento de médio prazo vir a substituir o PPA, se este for extinto. Propositadamente não se mencionou a Lei Orçamentária Anual (LOA), porque a PEC do Pacto Federativo, além da extinção do PPA, prevê o instituto do orçamento plurianual. Assim, a última coluna pode se referir tanto a um orçamento anual, no caso de a PEC não ser aprovada, quanto a um orçamento plurianual. As pequenas setas entre as colunas indicam a direção do alinhamento estratégico dos instrumentos do planejamento, supondo-se que os instrumentos à esquerda são construídos em momento anterior aos da direita. Como essa suposição nem sempre é verdadeira, na prática haverá setas bidirecionais entre a VLP e PG/PPA e entre PG/PPA e os planos nacionais, regionais e setoriais.

As setas acima e abaixo da tabela indicam os processos que perpassam todo o ciclo de gestão estratégica. O desenho das estratégias e planos inclui avaliações ex ante e gestão de riscos. A direção da seta indica a ordem natural de desenvolvimento dos instrumentos. A seta inferior mostra que a implementação deve ser monitorada e avaliada, inclusive com *spending reviews*. Os riscos mapeados na fase de desenho são então acompanhados e atualizados. O sentido contrário da seta indica que o desenho dos programas, planos e estratégia de longo prazo podem ser revistos a partir dos resultados do monitoramento e avaliação, o que confere a ideia de retroalimentação ao processo como um todo.

Por fim, cabe ressaltar que modificações em estruturas decisórias, relacionamento dos atores, processos de gestão e outras precisariam ser integradas, posteriormente, em um novo arranjo do SPOF, por meio da alteração da Lei nº 10.180/2001, com vistas a dar mais organicidade ao planejamento federal e revesti-lo de institucionalidade mais robusta.

Considerações Finais

Este trabalho teve por objetivo propor aperfeiçoamentos ao planejamento estratégico federal na direção da centralidade requerida a um projeto de desenvolvimento para o País.

Se o plano é uma aposta, como dizia Carlos Matus, planejar o aperfeiçoamento do planejamento estratégico é também apostar. Não há respostas certas ou erradas *a priori*, mas aquelas com maior ou menor chance de

sucesso a depender da realidade político-institucional do momento e da capacidade de mobilização dos atores relevantes por parte dos empreendedores institucionais.

Se, por um lado, a visão prescritiva dos organismos multilaterais e dos órgãos de controle é insuficiente para dar conta das idiossincrasias da realidade nacional, sua abordagem funcional para o NdG foi útil na identificação dos atores, estruturas, arranjos, instrumentos e recursos envolvidos nos processos do planejamento estratégico federal. A partir da identificação desses elementos, gargalos importantes no desenho institucional desse macroprocesso foram mapeados e, do mapeamento, foram propostas intervenções com vistas ao aperfeiçoamento do planejamento federal.

Os gargalos, aqui denominados disjuntivas críticas do planejamento federal, ocorrem em três níveis: micro, meso e macroinstitucional. Este trabalho tratou sobretudo de disjuntivas nos níveis micro e mesoinstitucional. As disjuntivas microinstitucionais são internas à função do planejamento estratégico; as mesoinstitucionais envolvem as relações do planejamento com outras funções do ciclo de planejamento e gestão, como as de orçamento, finanças, monitoramento e avaliação, e com outras funções do NdG. As macroinstitucionais foram apenas tangenciadas neste trabalho, sobretudo para indicarem os seus limites. As questões deste nível maior, entre elas as que dizem respeito às políticas fiscal e monetária, impactam significativa e inevitavelmente o desempenho do planejamento estratégico e requerem um olhar atento por parte daqueles que com ele se preocupam e que podem contribuir para seu aperfeiçoamento.

As disjuntivas críticas mais relevantes encontradas dizem respeito a lacunas de cooperação entre os atores, ausência de convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* que inibem a otimização das capacidades das estruturas existentes, ausência de integração das instâncias decisórias, falhas de comunicação entre funções do NdG e indefinição do processo de gestão estratégica.

As recomendações para tratar essas disjuntivas envolveram, entre outras, propostas de parcerias entre os atores do NdG em processos específicos como, por exemplo, o de coordenação institucional para o estabelecimento de prioridades de governo e o de coordenação política dos temas do planejamento federal; criação de instâncias decisórias para integrar estruturas que hoje deliberam de forma apartada sobre questões de mútuo impacto, a exemplo do CIG e da JEO; e proposta de um modelo simplificado para a gestão estratégica do governo federal. Tais recomendações não abarcam todas as disjuntivas encontradas, mas dão respostas de cunho tecnopolítico para algumas delas que provocam significativas disfuncionalidades nos processos do planejamento estratégico federal.

Esperamos que a implementação das propostas apresentadas possa trazer algum ganho para o planejamento estratégico federal. Entretanto, o seu aprimoramento é um esforço lento e gradual, realizado de forma cooperativa, tendo como diretriz o fortalecimento das instituições. Ainda está por ser construído um novo arranjo institucional para o planejamento estratégico federal com estruturas, processos e instâncias decisórias que viabilizem e integrem toda a cadeia do ciclo de planejamento e gestão: participação direta do presidente da República e do núcleo decisório do governo; processos de seleção, priorização e alinhamento de programas e

projetos que organizem os níveis mais altos da coordenação governamental; monitoramento contínuo das prioridades de governo; avaliação sistemática das políticas públicas que permitam sua revisão quando necessário; e mecanismos de governança orçamentária e fiscal compatíveis com os processos de planejamento e avaliação.

O mundo pós-pandemia exigirá instituições fortes e planos consistentes para a recuperação da economia e a retomada do desenvolvimento nacional. Será necessário um sistema de planejamento estratégico orgânico e robusto, capaz de coordenar ações dentro do governo, com os demais poderes, com os entes federativos e com a sociedade. Entende-se que o mercado, por si só, não será capaz de conduzir o País na direção da superação das desigualdades, que estarão ainda mais aprofundadas após a crise sanitária. É preciso fortalecer as instituições do Estado para criar capacidade de implementar boas políticas públicas. Afinal, instituições importam.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

_____. Lei no 13.844, de 18 de junho de 2019. Estabelece a organização básica dos órgãos da presidência da república e dos ministérios [...]. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 2019.

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

DE TONI, J. **A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas**. Painel 02/005: novos dilemas e perspectivas para o planejamento estratégico no setor público. 2014. Trabalho apresentado ao 7o Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2014.

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

_____. O plano como aposta. *In*: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (org.). **Planejamento e Orçamento Governamental**. Brasília: Enap, 2007. 1 v. p. 115-144.

METCALFE, L. International policy co-ordination and public management reform. **International Review of Administrative Sciences**, v. 60, p. 271-290, 1994.

MUNDIM, J.F.A. **Aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal**. Brasília, 2020. 135 f. Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento). Escola Nacional de Administração Pública, 2020.

PETERS, B. The challenge of policy coordination. *Policy Design and Practice*, 2018, p. 1-11.

WORLD BANK. *Beyond the annual budget*: review of global experience with medium-term expenditure frameworks. Washington: World Bank Publications, 2013.

The Carlos Matus Government Triangle and the Critical Disjunctives of Brazilian Federal Planning

Recebido 03-ago-20 Aceito 19-ago-20

Resumo Este artigo tem por objetivo propor aperfeiçoamentos ao planejamento estratégico federal na direção da centralidade requerida a um projeto de desenvolvimento para o País. Para tanto, procedeu-se ao cruzamento das abordagens de Matus (Triângulo de Governo) e Cardoso Jr. e Santos (disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro). A primeira foi utilizada na construção das categorias de análise - Projeto de Governo, Governabilidade e Capacidade de Governo -, e a segunda, no mapeamento dos principais problemas relativos ao planejamento federal. As disjuntivas encontradas foram classificadas em três níveis - micro, meso e macroinstitucionais - para cada uma das categorias de análise. Como método de coleta e análise dos dados foi utilizada a abordagem funcional do núcleo de governo sob os enfoques *de jure* e *de facto*, para se identificarem atores, estruturas, arranjos e instrumentos do planejamento e funções afins, de forma a responder as perguntas da pesquisa. As disjuntivas críticas mais relevantes dizem respeito a lacunas de cooperação entre os atores, ausência de convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* que inibem a otimização das capacidades das estruturas existentes, ausência de integração das instâncias decisórias, falhas de comunicação entre funções do núcleo de governo e indefinição do processo de gestão estratégica. As recomendações para tratar essas disjuntivas envolveram propostas de parcerias entre os atores, criação de instâncias decisórias para integrar estruturas que deliberam de forma apartada sobre o planejamento federal, e um modelo simplificado para a gestão estratégica do governo federal.

Palavras-chave Planejamento estratégico. Triângulo de Governo. Disjuntivas. Núcleo de Governo.

Abstract This paper aims to propose improvements to the federal strategic planning towards the centrality required for a development project for the country. To this end, the approaches of Matus (Government Triangle) and Cardoso Jr. and Santos (critical disjunctives of Brazilian government planning) were crossed. The first was used to construct the analysis categories - Government Project, Governability and Government Capacity - and the second, to map the main problems related to federal planning. The disjunctives were classified into three levels - micro, meso and macro-institutional - for each of the categories of analysis. As a method of data collection and analysis, the center of government functional approach was used under the *de jure* and *de facto* focus to identify actors, structures, arrangements and instruments of planning and related functions, in order to answer

*the research questions. The most relevant critical disjunctives relate to cooperation gaps between the actors, lack of convergence between **de jure** and **de facto** skills that inhibit the capacities optimization of existing structures, lack of integration of decision-making bodies, communication failures between functions of the center of government and uncertainty of the strategic management process. The recommendations for dealing with these disjunctives involved proposals for partnerships between actors, creation of decision-making bodies to integrate structures that deliberate separately on federal planning, and a simplified model for the strategic management of the federal government.*

Keywords: *Strategic planning. Government Triangle. Disjunctive. Center of Government.*
