



**JULIANA CRISTINA DE SOUZA**

**CLASSIFICAÇÃO DOS PLANOS DE GOVERNO  
BRASILEIROS A PARTIR DAS FASES DO  
DESENVOLVIMENTO DE UM PROCESSO DE  
ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA**

**LAVRAS-MG  
2018**

**JULIANA CRISTINA DE SOUZA**

**CLASSIFICAÇÃO DOS PLANOS DE GOVERNO BRASILEIROS A PARTIR DAS  
FASES DO DESENVOLVIMENTO DE UM PROCESSO DE ADMINISTRAÇÃO  
ESTRATÉGICA**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

**LAVRAS-MG  
2018**

**JULIANA CRISTINA DE SOUZA**

**CLASSIFICAÇÃO DOS PLANOS DE GOVERNO BRASILEIROS A PARTIR DAS  
FASES DO DESENVOLVIMENTO DE UM PROCESSO DE ADMINISTRAÇÃO  
ESTRATÉGICA.  
CLASSIFICATION OF BRAZILIAN GOVERNMENT PLANS FROM THE PHASES  
OF THE DEVELOPMENT OF A STRATEGIC ADMINISTRATION PROCESS**

Monografia apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Curso de Administração Pública, para a obtenção do título de Bacharel.

APROVADA em: 02/07/2018  
Prof. Dr. Renato Silvério Campos UFLA

Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira  
Orientador

**LAVRAS-MG  
2018**

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus autor de toda a criação, o qual me capacitou para conclusão deste trabalho, a Ele devo toda honra e glória sempre.

Aos meus pais João e Eunice, meus irmãos João Paulo e José Antônio e meu esposo Gilberto por serem meu amparo de todas as horas.

Aos meus amigos e colegas que conquistei durante minha trajetória na graduação e aos bons e antigos que continuam comigo me apoiando desde sempre. Destes a qual tenho um carinho especial à minha prima Natália Naves que compartilhou vários momentos dessa jornada acadêmica comigo, deixando a fatigante rotina mais alegre e cheia de engraçadas e boas histórias. Também com singular apreço deixo meu carinhoso agradecimento a minha “Best”, Kethylin Mascarenhas, que sempre esteve e está comigo dando apoio e incentivo em todos os momentos de minha vida.

Aos funcionários e docentes do Departamento de Administração da Universidade Federal de Lavras que foram uma fonte de conhecimento da qual pude desfrutar e assim obter o aprendizado necessário.

Em especial; meus sinceros agradecimentos ao Prof. Dr. Denis Renato de Oliveira pela orientação deste trabalho, por toda paciência, apoio, convívio e amizade no qual tornou possível a conclusão deste.

A todos que de forma direta ou indireta me ajudou e se fez presente durante essa caminhada e que partilharam momentos de luta e de glória desta etapa de minha vida.

Muito obrigada a todos!

## RESUMO

Diante de uma análise histórica da política brasileira percebe-se que o planejamento foi introduzido como uma ferramenta de desenvolvimento da gestão a partir de 1939. A contar desse período surgem os planos nacionais, estaduais e municipais, porém os primeiros planos não dispunham de instrumentos ou ferramentas que fossem capazes de auxiliar a gestão. Constatou-se que, estes planos eram mais associados à capacidade e influência política para resolução das questões apresentadas à época. Então se notou que, a estratégia utilizada era de um caráter meramente político, pouco técnico e sem respaldo científico e metodológico. Neste sentido com base na interpretação acerca da administração estratégica e suas características segundo cada cenário de planejamento, objetivou-se com o presente trabalho classificar os planos do governo brasileiro de acordo com as fases de desenvolvimento do processo de administração estratégica segundo o modelo de Certo e Peter (2005). Para isso, adotou-se uma abordagem de estudo qualitativa e em termos metodológicos realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental. Dessa forma identificaram-se as características de cada plano elaborado a partir de 1930, levando em consideração as abordagens técnicas utilizadas a fim de compreender a evolução dos instrumentos da administração estratégica perante as ações adotadas em cada plano. Verificou-se então que, os primeiros ensaios de planejamento eram voltados ao orçamento, sendo que suas projeções eram adequadas a este. Observou-se também que, muitos tinham como meta o crescimento e desenvolvimento nacional apontando para um planejamento baseado em previsão, porém suas estratégias para alcance de crescimento desencadeavam futuramente uma instabilidade econômica devido à alta na inflação e aumento da dívida pública. Tal consequência implicava na criação de novos planos voltados a estabilização econômica, assim repetia-se o planejamento financeiro/orçamentário. Somente a partir dos anos 90 com estabilidade da moeda e retomada do crescimento, procedente do Plano Real, foi possível elaborar planos com vertentes voltadas a administração estratégica e ao planejamento orientado externamente, como foi o caso da maioria dos Planos Plurianuais (PPAs) e dos Planos de Aceleração do Crescimento (PACs). Contudo, foi possível considerar a importância da administração estratégica incorporada ao planejamento, com a possibilidade de traçar objetivos flexíveis à conjuntura governamental. Sendo factível associar a elaboração de suas ações, junto aos atores envolvidos direta e indiretamente, a saber, governo e sociedade, não apenas visando o desenvolvimento, mas com foco nos valores sociais e na competitividade dos produtos nacionais.

**Palavras-chave:** Administração estratégica. Planejamento. Planejamento Governamental.

Quadro 1 – Comparativo entre planejamento estratégico, tático e operacional .....	12
Quadro 2 – Diferenças entre Planejamento Estratégico e Administração Estratégica .....	20
Quadro 3 – Fases do desenvolvimento de um processo de administração estratégica.....	23
Quadro 4 – Listagem de materiais analisados .....	26
Quadro 5 – Parâmetros para classificação dos planos .....	27
Quadro 6 – Breve histórico dos períodos do planejamento governamental no Brasil .....	30
Quadro 7 – Classificação dos planos governamentais de acordo com as fases do desenvolvimento de um processo de administração estratégica. ....	38
Quadro 8 – Delimitação dos planos governamentais e o processo de administração estratégica. .....	43
Quadro 9 – Periodização do Planejamento Governamental Brasileiro por Categorias .....	49

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1</b>	<b>Objetivo Geral.....</b>	<b>9</b>
<b>1.1.1</b>	<b>Objetivos Específicos.....</b>	<b>10</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1</b>	<b>Planejamento.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.1</b>	<b>Planejamento Estratégico .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1.2</b>	<b>Planejamento Tático .....</b>	<b>16</b>
<b>2.1.3</b>	<b>Planejamento Operacional .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2</b>	<b>Planejamento Governamental .....</b>	<b>17</b>
<b>2.3</b>	<b>Administração Estratégica.....</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>25</b>
<b>3.1</b>	<b>Classificação da Pesquisa .....</b>	<b>25</b>
<b>3.2</b>	<b>Métodos e Instrumentos de Coleta de Dados .....</b>	<b>25</b>
<b>3.3</b>	<b>Técnicas de Análise de Dados .....</b>	<b>27</b>
<b>4</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÕES .....</b>	<b>28</b>
<b>4.1</b>	<b>Planejamento Governamental Brasileiro .....</b>	<b>28</b>
<b>4.2</b>	<b>Classificações dos Planos Governamentais Brasileiros a Partir do Modelo de Fases da Administração Estratégica de Certo e Peter (2005).....</b>	<b>38</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>51</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>53</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em virtude do contexto sócio-político brasileiro, observa-se que muitos planos governamentais não lograram sucesso em sua execução, talvez por considerarem mais uma variável política, do que um entendimento especificamente estratégico/técnico quanto a sua elaboração e posterior execução e controle. Considera-se que ambas as dimensões devem estar associadas para uma melhor compreensão da realidade, bem como o envolvimento da sociedade; a capacitação dos profissionais; e a adoção de novas técnicas associadas ao aparato político. Sabe-se também que esses fatores são determinantes para elaboração de um planejamento governamental eficiente.

De acordo com o exposto nota-se quando se analisa a história política do Brasil, que o planejamento, enquanto ferramenta gerencial, não fez parte do aparato governamental para promoção de desenvolvimento no período colonial. Esse período foi marcado por atividades mais ocasionais, ou seja, as ações não eram previamente elaboradas considerando elementos técnicos, mas eram marcadas pela eventualidade dos fatos (COSTA, 1971).

Somente a partir do ano de 1939 é que o planejamento ganha forma e passa a ter notoriedade na área pública como uma ferramenta de desenvolvimento nacional. Neste momento surgem os planos nacionais, estaduais e municipais (COSTA, 1971); (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014). Os planos então surgem como resultado da decisão expressa de vincular a atividade de gestão a um objetivo previamente formulado, no sentido de dar validade para as realizações públicas. Neste período o conteúdo técnico - *administrativo ou operacional* - era o que “limitava” a execução do plano. E mesmo assim ainda não era suficiente para identificar os resultados obtidos através dos objetivos definidos (COSTA, 1971). Tratava-se, de acordo com Costa (1971, p.29), de uma “insuficiência estrutural e funcional” da administração pública brasileira, ou seja, ainda não tinham atingido um estágio técnico de formulação e implantação das decisões, que os capacitassem a cumprir as metas estabelecidas sistematicamente. Dessa forma, pode-se também concluir que não dispunham de instrumentos ou ferramentas que fossem capazes de auxiliar a gestão quanto a procedimentos mais técnicos para elaborar o planejamento. Sabe-se que para que um plano seja adequado quanto à suas ações e objetivos, necessita-se de uma gestão integrada que seja capaz de dar esse suporte, sendo que um planejamento elaborado sem esse respaldo está sujeito tanto a descontinuidade quanto ao fracasso, conforme Cardoso Jr. (2011) enfatiza:

[...] planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia

instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida do plano. (CARDOSO JR., 2011, p. 12)

Compreende-se, portanto, presente o exposto, uma ausência de articulação política e administrativa que fosse capaz de envolver participação e capacitação técnica para que o planejamento fosse desenvolvido de forma eficaz, e talvez por esta falta de estratégia de gestão é que as decisões desta época eram consideradas levando-se em conta seu aspecto político. Ocorre então que, a estratégia utilizada na gestão não se tratava de um processo sistêmico, interativo e contínuo o qual estamos acostumados a evidenciar quando se trata deste tema. O conceito e a prática estratégica apresentada no início do planejamento governamental estão associados à capacidade e influência política para resolução das questões apresentadas à época. Essa abordagem remete a origem do estudo da administração estratégica, em que o conceito foi incorporado como política de negócios que se caracterizava por proporcionar a identificação, análise e julgamento; agregando conhecimentos para resolver problemas de diversas áreas (CERTO e PETER, 2005).

Nota-se a estratégia com um caráter meramente político, pouco técnico e sem respaldo científico e metodológico, porém ao longo dos anos este conceito foi ampliado e está em contínuo aprimoramento, pois se trata de um processo que interage com o ambiente no qual é incorporado. Isto é, agora seu propósito está em possibilitar uma aproximação entre as estratégias de gestão da organização e o seu ambiente operacional, uma vez que estes ambientes organizacionais estão em constante transformação e a estratégia deve acompanhar estas mudanças a fim de assegurar a concretização das metas (CERTO e PETER, 2005). Esta interpretação do tema acerca da administração estratégica e suas características a partir de cada cenário de planejamento; leva ao seguinte problema de pesquisa: Em que fase de desenvolvimento do processo de administração estratégica podem ser classificados os planos do governo brasileiro a partir de 1930?

Realizar uma análise desses períodos, no sentido de verificar o que se considerou para elaboração, execução e controle de cada plano é de grande valia para compreensão do tema de administração estratégica.

## **1.1 Objetivo Geral**

O presente trabalho, objetiva classificar os planos do governo brasileiro de acordo com as fases de desenvolvimento do processo de administração estratégica segundo o modelo de Certo e Peter (2005).

### **1.1.1 Objetivos Específicos**

- Analisar o contexto do planejamento governamental brasileiro e assim descrever brevemente cada plano;
- Comparar e classificar cada plano de acordo como modelo de Certo e Peter (2005).

De forma geral, a contribuição desta pesquisa está em cooperar academicamente para uma compreensão da administração estratégica no contexto dos planos de governo brasileiros traçados a partir de 1930. Sendo que o interesse deste estudo não se trata, portanto em identificar erros ou acertos a partir das ações governamentais, mas fazer uma análise técnica do que foi considerado naquele momento, e assim compreender o desenvolvimento do sistema de administração estratégica perante estas ações, de modo a agregar referências ao tema minimamente explorado no meio acadêmico.

## 2 REFERENCIAL

### 2.1 Planejamento

Quando se pensa em planejamento logo associamos prazos, objetivos, técnicas entre outros aspectos a ele associados. Realmente, o termo planejar está associado tanto a estes itens, quanto as ações pré-definidas para o alcance de metas determinadas. Seja na área pública ou privada o planejamento tem o mesmo sentido; tomar decisões, fomentar ações, controlar e avaliar os resultados obtidos (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014). Conceituando sobre o planejamento, Chiavenato, (2001) destaca que:

[...] O planejamento implica fundamentalmente traçar o futuro que deverá ser alcançado. A essência do planejamento consiste em ver as oportunidades futuras – a fim de explorá-las - e os problemas futuros - a fim de combatê-los. O planejamento é um processo que começa com a determinação de objetivos; define estratégias, políticas e detalha planos para alcançá-los; estabelece um sistema de decisões e inclui uma revisão periódica dos objetivos para alimentar um novo ciclo de planificação. (CHIAVENATO, 2001, p. 226).

Logo, se pode dizer que, conforme Paludo e Procopiuck (2014, p.8) e Santos (2015, p.61) salientam: “o planejamento é entendido como a primeira função administrativa”, portanto, serve de base para as demais funções, ele que engloba teoria, metodologia e técnica com o intuito de ordenar as ações das organizações para o alcance de objetivos. Matias (2010, p.113), destaca vários benefícios que essa ferramenta trás às organizações, os quais são: elevação da eficiência, eficácia e efetividade, aumento da racionalidade das decisões, coordenação de diferentes pessoas, projetos e ações, otimização de recursos e favorecimento a mudanças. Para o autor o planejamento pode ser entendido como um processo iterativo com etapas diferenciadas visando um objetivo comum. Destaca-se então, a importância do planejamento para as organizações uma vez que, o mesmo pode ser entendido como a primeira e principal função administrativa do ciclo de planejamento (planejar, direcionar e controlar). Conforme enfatizam Paiva, Lepre e Pinheiro (2010):

O planejamento pode ser definido como a função determinante que antecipa o que a organização deve fazer e quais objetivos que devem ser atingidos, uma atividade para a continuidade da empresa. Sabe-se que o planejamento exerce uma função primordial para que a empresa sobreviva, por ser exatamente a função que servirá de base para as demais e é elaborado a longo prazo. (PAIVA, LEPRE e PINHEIRO, 2010, p. 3).

Paludo e Procopiuck (2014, p.12), também destacam que: “o planejamento é a base, é o fundamento para as demais funções de organizar, dirigir e controlar”. É um processo constante em que as decisões estão sempre voltadas para o futuro das organizações sejam elas públicas ou privadas. Todo planejamento tem por “fruto” um plano, onde estarão traçadas as ações, e projetadas para o alcance dos objetivos. O plano é que permitirá a visualização ordenada das metas e objetivos a serem alcançados, de modo a estabelecer com quem, e como será gasto determinado recurso, otimizando as ações e permitindo tanto adaptações, correções, como o monitoramento de todo o processo. Como descreve Chiavenato (2001):

[...] o planejamento pode compor-se tanto de um conjunto de planos detalhando as atividades cotidianas para o alcance de objetivos operacionais e imediatos relacionados com um produto ou com uma tarefa, como também pode compor-se de estratégias políticas de longo prazo mediante as quais se pretende alcançar os objetivos finais da organização. (CHIAVENATO, 2001, p. 229)

Nenhuma organização trabalha aleatoriamente, ou seja, ao acaso, para isso existe o planejamento. Este é um instrumento capaz de ordenar as ações, em que se define “o quê” e “como” alcançar determinados objetivos. É se antecipar ao que se deseja realizar, definindo as melhores formas de se concluir a ação. Para enfatizar, Santos (2015) destaca que:

[...] o planejamento é um processo que obedece às relações precisas de interdependência, as quais o caracterizam como sistema, um conjunto de partes (fases, processos) coordenadas entre si, de maneira a formarem um todo, um conjunto coerente e harmônico, visando alcançar um objetivo final (produto, resultado) determinado. Trata-se de um processo cuja realização não é aleatória. (SANTOS, 2015, p.62).

Para Paludo e Procopiuck (2014, p.16), “planejamento não é um fim em si mesmo, mas um meio para o alcance dos fins pretendidos”. Para melhor compreender sua atuação nas organizações, o planejamento pode ser categorizado em três diferentes níveis (estratégico, tático e operacional) dentre os quais cada um se refere a uma área da organização e que se destinam a fins específicos de acordo com estas. De acordo com Paludo e Procopiuck (2014) para cada um destes níveis há um conceito, metodologia e etapas distintas, conforme demonstra este comparativo no **Quadro 1**:

**Quadro 1** – Comparativo entre planejamento estratégico, tático e operacional

<b>Tipo de planejamento</b>	<b>Perspectiva temporal</b>	<b>Conteúdo do plano</b>	<b>Escopo ou abrangência</b>
<b>Estratégico</b>	Longo prazo	Amplio e genérico	Toda a organização
<b>Tático</b>	Médio Prazo	Pouco detalhado	Setor ou área
<b>Operacional</b>	Curto Prazo	Detalhado	Atividades

**Fonte:** (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014)

### 2.1.1 Planejamento Estratégico

O planejamento estratégico se origina nos Estados Unidos numa perspectiva gerencial, projetado para o longo prazo, devido sua amplitude e abrangência seus efeitos e consequências se prolongam. Almeida e Estrada (2007, p.150) e Matias (2010, p.132) definem o planejamento estratégico como: “... uma técnica administrativa que procura ordenar as ideias das pessoas, de forma que seja possível criar uma visão do caminho que deve ser seguido (estratégia) e, também, ordenar as ações que serão realizadas através do plano estratégico permitindo o alcance da visão de futuro esperada”. Na visão de Matias (2010, p.131) o planejamento estratégico é “uma maneira eficaz de enfrentar as ameaças o amanhã”. O nível estratégico, para Santos (2015, p. 84-85), não termina no momento de sua implantação: dura o tempo necessário à organização, sendo analisado, retroalimentado e avaliado. Assim, por ser genérico e abrangente deve ser dividido em planos táticos.

É uma forma racional de otimizar as ações organizacionais, a fim de obter êxito na execução dos processos gerenciais. Assim, o pensamento estratégico, como menciona Matias (2010, p.132), “tem o propósito de antever situações e solucionar problemas antes que aconteçam, portanto deve-se agir pro ativamente”. Paludo e Procopiuck (2014) definem que sua principal funcionalidade é:

[...] permitir situar a organização no seu ambiente e estabelecer a direção a ser seguida. Ele é um formato de planejamento que visa proporcionar à organização maior grau de interação com o ambiente, ou seja, tem em vista uma melhoria na relação entre a organização e o ambiente externo no qual ela se encontra inserida. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 25).

Este tipo de planejamento não se confunde com o tradicional, também de longo prazo, por se referir a ações a serem seguidas pela organização, tendo como base o ambiente organizacional e suas mudanças contínuas. Chiavenato e Sapiro (2003) argumentam que o planejamento tradicional-global projetava-se para o futuro de acordo com as condições presentes, dessa forma era estático quanto às mudanças de mercado, assim, o planejamento estratégico passa a ser priorizado pelas organizações por permitir maior flexibilidade perante diversas questões. Seu êxito irá depender do entrosamento da cúpula da organização em todas as fases do processo, deixando de lado a individualidade (eu) e pensando no coletivo (organização), uma vez que, este abrange todos os recursos e áreas de atividade PALUDO E PROCOPIUCK (2014). Bem como ressaltado em Paiva, Lepre e Pinheiro (2010):

O planejamento estratégico é o auxílio para a alta administração e tem por principal objetivo nortear as ações gerenciais da empresa, baseado

em um plano previamente estabelecido com metas e estratégias visando evitar tomadas de decisões equivocadas, já que o mercado é extremamente competitivo e sem margem de erro, e é importante ressaltar que se deve planejar, porque quem não sabe para aonde ir qualquer caminho serve. (PAIVA, LEPRE e PINHEIRO, 2010, p. 4).

Consequentemente, para ser aplicado ao setor público é necessário criar adaptações, devido ao fato desta área tratar de interesses sociais, econômicos e políticos da coletividade. Neste sentido, Matias (2010) argumenta que, para obter resultados positivos, principalmente na área pública, é necessário observar as condições e formas para sua efetivação. O autor lista alguns desses critérios, os quais são:

- Forma de envolvimento dos atores, em especial do processo de sensibilização. Devem ser mobilizados previamente por preocupações comuns e dispostos a debaterem conjuntamente formas de enfrentamento de situações-problema;
- Interação e qualidade da relação entre o conjunto de atores que planeja;
- Nível de consciência das potencialidades e debilidades que o grupo que planeja possui;
- Capacidade de percepção das condições que sustenta, e condicionam a viabilidade das ações planejadas;
- Demonstração de vontade política para implementação e a existência de mecanismos que monitoram tanto o plano quanto os elementos contextuais que lhe deram origem. (MATIAS, 2010, p. 149).

Neste contexto relacionado à flexibilidade da estratégia a compor o planejamento, é que se apresentam algumas críticas. Apenas a elaboração do planejamento estratégico não é garantia de um sucesso futuro, há vários fatores relevantes a sua eficácia. Sendo a “mudança” um fator certo e rápido no meio organizacional, o plano estratégico deve ser entendido como um guia versátil capaz de se ajustar a demanda e não se prender a estratégias estáticas. A monopolização das decisões apenas por parte da alta direção e especialistas, também não é indicado nesse processo, uma vez que quem executará as estratégias não serão estes. O envolvimento dos executores das estratégias, portanto, faz-se necessário para que seja considerada a realidade organizacional e assim se elaborem estratégias harmônicas a essa realidade, evitando desperdícios e o insucesso do plano (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014); (SILVA e GONÇALVES, 2011). Perante esse argumento, Santos (2015) aponta que:

O Planejamento estratégico, que se reflete no todo de uma organização. Tende a ser de responsabilidade dos diretores e presidentes. Nele, serão tomadas decisões presentes que vão produzir

efeitos futuros, os quais poderão ser positivos ou negativos, dependendo exclusivamente de um planejamento abrangente de uma decisão acertada. Esse tipo de planejamento consiste em um conjunto de tomada deliberada e sistemática de decisões, envolvendo empreendimentos que afetam ou deveriam afetar toda a organização por longos períodos de tempo. (SANTOS, 2015, p.76).

Almeida e Estrada (2007) apresentam uma síntese de críticas relacionadas ao planejamento estratégico, as quais destacam:

a) O planejamento estratégico cria muita rigidez, o que limita as organizações em metas específicas, com prazos determinados; b) Não é possível planejar mudança em ambientes dinâmicos, mutáveis e imprevisíveis. No entanto, a turbulência pode ser transformada em uma oportunidade para aqueles que forem flexíveis o bastante para aproveitá-la, se a organização estiver limitada a planos formais, toda mudança imprevisível é vista como problema; c) O planejamento concentra mais atenção na competição interior da estrutura industrial de hoje, do que na competição do futuro. Assim, os administradores são incapazes de antever maneiras de reinventar suas indústrias, e tal incapacidade resulta em dispendiosos custos para a superação posterior do atraso; d) O planejamento estratégico leva as organizações bem sucedidas a se preocuparem demasiadamente com os fatores responsáveis pelo seu sucesso, o que gera condições que podem conduzir ao fracasso, pois elas tendem a adquirir excesso de confiança e se entrincheirarem na estratégia que criaram; e) O planejamento negligência os requisitos culturais e organizacionais. (ALMEIDA; ESTRADA, 2007, p.152).

Preocupar-se em envolver o ambiente externo de forma abrangente, de modo a mapeá-lo, conhecê-lo e solucionar todas as suas questões também não é viável, devido as constantes mudanças, as quais já foram mencionadas. Neste sentido, Santos (2015, p.62), destaca o planejamento estratégico como um “poderoso instrumento”, o autor salienta que ainda assim ele não é capaz de resolver todos os problemas da administração, não se devendo substituir a organização, coordenação, controle e fluxos de comunicação, mas usá-lo como instrumento de suporte a estes fatores. O foco deve ser o ambiente interno e como otimizá-lo, ser aberto a inovações que agreguem melhorias e priorize as pessoas, pois os recursos humanos da organização - tanto intelectual como operacional - é que serão essenciais ao cumprimento do plano. Essas e outras premissas devem ser executadas ponderadamente durante o planejamento estratégico, pois não há garantia das decisões tomadas darem certo, mas assegura-se que sejam as melhores decisões escolhidas para guiar o futuro da organização,

portanto sua evolução é uma constante de aprimoramento a partir de experiências vivenciadas ao longo dos anos (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014).

### **2.1.2 Planejamento Tático**

O planejamento tático pode-se dizer que, trata de uma condensação do planejamento estratégico determinado para cada departamento, área, ou atividade específica da organização e não envolve o seu todo como o estratégico. Paludo e Procopiuck (2014) descrevem que:

São várias as diferenças entre o planejamento tático e o planejamento estratégico. O tático refere-se a cada departamento, cada área funcional enquanto o estratégico envolve toda a organização; o tático é para médio prazo - um ano, já o estratégico projeta-se para o longo prazo – cinco ou mais anos; seus objetivos, modo de elaboração e responsabilidades também são diferentes. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 47).

Sua demanda é projetada para o curto prazo, com duração anual para o cumprimento de objetivos departamentais específicos; relacionados à missão, visão e objetivos gerais da organização (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014). Portanto, pode-se dizer que esse tipo de planejamento visa à utilização de “táticas” eficientes para distribuição dos recursos da empresa, uma vez que, seus objetivos são fracionados por área da organização, assim é possível uma adequação das estratégias a fim de aperfeiçoar e personalizar sua execução por departamento. Santos (2015, p.85) salienta que, o planejamento no nível tático é realizado no âmbito departamental ou setorial, tendo como principal característica sua projeção para o médio prazo (1 ano).

### **2.1.3 Planejamento Operacional**

O planejamento operacional é aquele elaborado também para o curto prazo, se destina a cada tarefa ou atividade específica da organização. Santos (2015, p.85) argumenta que “por ser projetado para o curto prazo, utiliza metas específicas, programas, procedimentos, métodos ou normas”, para alcance dos objetivos imediatos. De acordo com o que Paludo e Procopiuck (2014) descrevem:

O planejamento operacional é projetado para o curto prazo, para o imediato. Ele preocupa-se com o alcance de metas específicas e envolve cada atividade ou tarefa a ser realizada. Esses planos são definidos no nível operacional e cuidam das atividades de rotina, visando garantir que tarefas e operações sejam realizadas de acordo

com os procedimentos estabelecidos pela organização. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 48).

Procedimentos, programação, orçamentos e regulamentos são planos operacionais capazes de reduzir tempo, serviço e esforços para o cumprimento de uma demanda (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014). Esse tipo de planejamento está relacionado à formalização dos processos, mais precisamente a parte documental da rotina referente às atividades da empresa, pois é elaborado pelo último nível da organização, responsável pelo cumprimento das metas estabelecidas no planejamento estratégico. O planejamento operacional é, portanto, o último nível do “funil” de planejamentos incorporados à organização, é onde o que foi definido no primeiro nível, estratégico, é colocado em prática de forma detalhada dentro da organização.

Compreende-se então que, o planejamento em sua totalidade envolve uma série de procedimentos, ferramentas, ações, demandas, organização dentre outros fatores importantes a sua eficiência. À vista disso, um dos fatores relevantes a cada etapa de suas ações são os atores envolvidos em cada processo. Ou melhor, o sucesso da execução dos planos irá depender dos *stakeholders* direta e indiretamente afetados pelas ações desenvolvidas. Ireland, Hitt e Hoskisson (2011, p.19), definem-nos como: “pessoas e/ou grupos que podem afetar e são afetados pelos resultados obtidos e que tem reivindicações aplicáveis no tocante ao desempenho da empresa”.

Nesse ponto, envolvemos outra forma de planejar na área pública: o planejamento governamental, no qual a interação desses atores é de fundamental importância desde a formulação até a conclusão das ações de seus planos, uma vez que envolve o bem-estar da coletividade, conforme veremos no tema a seguir.

## **2.2 Planejamento Governamental**

O planejamento governamental pode ser compreendido como um instrumento de ação do governo, com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável, a competitividade dos produtos nacionais e o bem-estar da coletividade. Diferencia-se, portanto do planejamento em âmbito privado, por seu objetivo final se tratar do bem-estar coletivo e não relacionar-se ao lucro almejado por organizações privadas (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014). Contudo, como já foi mencionado, o planejamento não deve se ater a estagnação, deve ser flexível e adaptável a qualquer tipo de organização, na área pública não é diferente, pois como não há um planejamento padrão, este que vem da área privada deve ser adequado às necessidades da área pública. Conforme Paludo e Procopiuck (2014) salientam:

O planejamento é um modelo teórico para selecionar, estruturar e comunicar ações futuras. Ele define aonde se pretende chegar e como fazer para chegar lá, mostrando a sequência de ações. Assim, o planejamento governamental pode se pautar em conceitos, métodos, técnicas e processos de planejamento organizacional aplicável também em organizações privadas, com as devidas adaptações. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 85).

O planejamento na esfera governamental, portanto pode ser entendido, como uma estratégia de gestão para o governo seja em âmbito federal, estadual ou municipal. Da mesma forma que um planejamento mal executado, gera consequências graves a organização privada, na área pública este efeito pode ser muito mais grave, pois se trata do futuro de uma nação, envolvendo recursos e interesses de toda sociedade. Neste sentido, Santos (2015), descreve que o propósito do planejamento governamental é:

[...] definir os objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não sejam determinadas, simplesmente, por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes. (SANTOS, 2015, p.62).

Por conseguinte, a técnica associada à participação, responsabilidade, e equilíbrio; é fundamental para obter êxito com plano traçado na área pública (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014). Ainda, conceituando sobre o planejamento governamental, o Ministério do Planejamento o descreve em sua página como sendo:

[...] O exercício de escolha consciente de ações que aumentem as chances de obter um resultado específico. É uma atividade dinâmica que se opõe ao improviso total, buscando orientar as decisões a partir das informações disponíveis. O planejamento governamental acrescenta ao conceito as características da esfera pública, tornando a atividade ainda mais complexa. Para realizá-la, é preciso conhecimento aprofundado sobre as razões do estágio de desenvolvimento nacional, as formas de operação do Estado e as circunstâncias e possibilidades políticas de atuação. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO-MP, 2015).

Santos (2011) ressalta que, este tipo de planejamento está diretamente associado ao espaço público, uma vez que a partir de sua execução será possível mensurar a eficiência e eficácia dos serviços prestados a população:

[...] quando se pensa em planejamento governamental, é imperativo associar a esses conceitos o espaço público, com todas as suas características. Isto significa dizer que as reflexões sobre planejamento governamental não podem estar dissociadas dos conceitos básicos de ciência política relativa ao Estado – poder,

legitimidade, conflito, política, hegemonia, ideologia etc. (SANTOS, 2011, p.308).

Ainda evidenciando sobre a importância do planejamento governamental, Matias (2010) enfatiza que:

“As decisões governamentais não podem ser regidas pelo improviso, pela pressão das necessidades e pelas mudanças conjunturais. Cada vez mais, é papel do Estado definir rumos sustentáveis, a médio e longo prazo, para atender às necessidades coletivas, buscando caminhos e oportunidades, aglutinando e coordenando atores.” (MATIAS, 2010, p. 110).

Assim, para que o planejamento governamental obtenha eficácia e seja eficiente ao gerir a máquina pública, faz-se necessário o envolvimento dos atores que serão diretamente ou indiretamente “afetados” por suas ações, a saber, a sociedade, o qual se ressaltou anteriormente como stakeholders. Em vista disso, Buarque (1999) enfatiza que:

[...] o planejamento representa uma forma de a sociedade exercer o poder sobre seu futuro, rejeitando a resignação e partindo para iniciativas que definam o seu destino. Parte do princípio que o futuro pode ser construído pela sociedade; mas entende que essa construção tem raízes na história, no passado recente e na realidade atual, definidora dos limites do possível. (BUARQUE, 1998, p. 35).

Contudo, tendo como base as fases de desenvolvimento do processo de administração estratégica, veremos adiante a conceituação deste termo que norteia a execução deste trabalho.

### **2.3 Administração Estratégica**

O termo “estratégia” não é de origem empresarial, parte de uma premissa militar em que seu significado estava no sentido de ações para “derrotar os adversários” em meio à guerra (PEREIRA, AGAPITO, *et al.*, 2006). Assim, como argumenta Chiavenato e Sapiro (2003, p.26): “desde que o homem das cavernas se pôs a caçar, pescar ou lutar para poder sobreviver, a estratégia sempre esteve presente como um plano antecipado do que fazer para ser bem-sucedido”. Na linha empresarial a estratégia é incorporada a partir dos anos 50 como uma forma de gestão para o futuro. Segundo os autores Ireland, Hitt e Hoskisson (2011):

[...] Uma estratégia é um conjunto integrado e coordenado de compromissos e ações definido para explorar competências essenciais e obter vantagem competitiva. Quando definem uma estratégia, as empresas escolhem alternativas para competir. Nesse sentido, a estratégia definida indica o que a empresa pretende e o que não pretende fazer. [...] (IRELAND, HITT e HOSKISSON, 2011, p. 4).

De acordo o exposto, Matias (2010, p.131) entende que a administração estratégica é “uma forma de fazer as coisas e alcançar objetivos”, pois se antes ela se referia a ciência militar, hoje está diretamente associada às ações das organizações frente ao mercado. Dessa forma Lepre, Paiva e Pinheiro (2010) consideram a estratégia como:

[...] uma ferramenta que os administradores dispõem para que os orientem nas tomadas de decisões diante das mudanças rápidas e competitivas. É considerada como um planejamento do jogo de gerência, apontando o melhor caminho para reforçar a posição da organização no mercado e ajudá-los a tomar as melhores decisões com mais possibilidade de acerto, atingindo assim os objetivos almejados, captar as melhores oportunidades de crescimento, promover a defesa do desempenho futuro contra as ameaças externas seguindo a missão, em outras palavras, é uma direção para a organização. (PAIVA, LEPRE e PINHEIRO, 2010, p. 3).

A administração estratégica é definida por Matias (2010, p.129) e Certo; Peter (2005, p.3) como “um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado a seu ambiente”. Por se tratar de um processo contínuo, subentende-se que segue etapas distintas, quais sejam elas: análise do ambiente, estabelecimento da diretriz organizacional, formulação da estratégia, implementação da estratégia e controle estratégico (CERTO; PETER, 2005). Pode-se dizer que, a administração estratégica está associada ao planejamento estratégico no sentido de que um complementa o outro, conforme explana Sampaio (2001, p.45): “enquanto o planejamento estratégico enfatiza a elaboração das questões estratégicas, a administração estratégica preocupa-se com a resolução das questões estratégicas”. No **Quadro 2** aponta-se algumas diferenças entre os conceitos de planejamento e administração estratégica:

**Quadro 2** – Diferenças entre Planejamento Estratégico e Administração Estratégica

<b>Planejamento Estratégico</b>	<b>Administração Estratégica</b>
Ênfase no sistema de planejamento(separação entre elaboração e implantação)	Ênfase no sistema de ação (busca a união da elaboração e implantação)
Produz um plano estratégico	Produz um novo comportamento
Estabelece uma postura em relação ao ambiente	Acresce capacitação estratégica
Lida com fatos, ideias e probabilidades.	Lida com mudanças incrementais da organização

Fonte: (SAMPAIO, 2001)

Com a prática efetiva e eficiente da administração estratégica, as organizações tendem a se beneficiar desde financeiramente, até ao comprometimento de seus colaboradores devido ao entrosamento destes, durante o processo de definição da estratégia (CERTO; PETER,

2005). Para que se obtenha êxito com a prática da administração estratégica é necessário que se siga o seu processo ou etapas estabelecidas. O processo de administração estratégica é definido por Ireland, Hitt e Hoskisson (2011, p.5) como: “o conjunto de compromissos, decisões e ações necessários para que a empresa obtenha vantagem competitiva e retornos acima da média”.

As etapas deste processo, de acordo com Certo e Peter (2005), incluem: 1ª a análise do ambiente, 2ª o estabelecimento da matriz organizacional, 3ª a formulação da estratégia, 4ª implementação da estratégia e 5ª controle estratégico.

A análise do ambiente compreende a primeira etapa, pois é o processo em que se verifica o ambiente organizacional e se caracteriza as ameaças e possibilidades presentes e futuras da organização. Conforme complementam Ireland, Hitt e Hoskisson (2011):

[...] O primeiro passo de uma empresa no processo é analisar seus ambientes externo e interno para determinar seus recursos, suas capacitações e competências essenciais – suas fontes de informações estratégicas (“inputs”). Com essas informações, a empresa desenvolve a sua visão e missão e formula sua estratégia [...]. (IRELAND, HITT e HOSKISSON, 2011, p. 6).

O estabelecimento de uma diretriz organizacional, segunda etapa do processo, em que a direção a ser tomada pela organização é definida por dois indicadores principais: missão e objetivos. A missão se refere à finalidade e os objetivos às metas. Existem também os indicadores: visão e valores que também são utilizados neste mesmo sentido. O primeiro se refere ao que as organizações almejam ser, e o segundo expressa a ideologia da organização, ou seja, o que a faz se diferenciar perante as demais.

A formulação de uma estratégia organizacional, terceira etapa do processo, é onde a ação é projetada para o alcance dos objetivos organizacionais. Processo pelo qual se aprende como agir perante a concorrência, sendo capaz de flexibilizar as ações para isso faz-se necessário compreender ferramentas como: análise de questões críticas e oportunidades, riscos, pontos fortes, fracos e etc.

A implementação da estratégia organizacional, quarta etapa do processo, estabelece quando colocar em prática as estratégias que vieram à tona das etapas anteriores do processo. Para que se obtenha benefícios com a realização de todas estas etapas é essencial que a implementação da estratégia seja efetiva.

O controle estratégico, quinta e última etapa do processo, compreende a avaliação e o monitoramento do processo de administração estratégica com o propósito de melhorar e assegurar seu correto funcionamento.

De forma sintética, vimos que o processo de administração estratégica demanda várias etapas com enfoques distintos, mas que se relacionam umas com as outras, afinal o objetivo a se alcançar é o mesmo. Isso não quer dizer que na prática esse roteiro deve ser seguido literalmente como é imposto na teoria, pois cada organização trabalha de uma forma, portanto cabe aos gestores adaptar o sistema de administração estratégica para sua realidade organizacional. Instalar e operar este sistema também não é “da noite para o dia”, exige tempo e dedicação, como Paludo e Procopiuck (2014) conceituam: “é um processo contínuo”, ou seja, não para, e leva tempo. Ireland, Hitt e Hoskisson (2011) também enfatizam que:

[...] ações estratégicas eficazes que ocorrem no contexto para cuidadosamente integrar as ações de formulação e implementação da estratégia produzem os resultados estratégicos desejados. É um processo dinâmico, visto que os mercados passam por constantes mudanças e as estruturas competitivas têm de ser coordenadas pela empresa por meio das informações estratégicas pertinentes (“inputs”) em contínua evolução. (IRELAND, HITT e HOSKISSON, 2011, p. 6).

Matias (2010) argumenta que o êxito na aplicação da estratégia implica em agir conforme o planejado, seguindo os passos traçados. Não significa, porém, que o mesmo projeto obterá êxito futuramente, dessa forma é preciso manter a qualidade através das adaptações necessárias ao contexto atual e a transparência das ações:

[...] a definição de uma estratégia consistente desenvolvida no passado e as sucessivas ações operacionais que permitiram a sua implantação explicam o sucesso atual da empresa ou da organização pública. É oportuno lembrar, entretanto, que não existe nenhuma garantia de que ele irá se repetir no futuro. A chave do sucesso é a capacidade dos dirigentes no setor público em garantirem a qualidade e a transparência [...] (MATIAS, 2010, p. 2010).

Neste período, também ocorrerão constantes adaptações devido às mudanças e desafios a serem impostos por cada organização. Dessa forma, percebe-se o quão flexível é esse processo, pois permite uma adequação a partir do contexto e transformações vivenciadas pela organização, a qual for implementado, ao longo dos anos.

Esse processo de administração estratégica, de acordo com Certo e Peter (2005) se constituem em fases de desenvolvimento, o qual se inicia com o planejamento financeiro básico e se desdobra até ao que conhecemos como administração estratégica.

A Fase 1 descreve o planejamento financeiro básico: significa a adequação às questões orçamentárias da instituição a partir de um controle operacional, é elaborado anualmente e leva-se em consideração funções como produção, finanças e marketing para que se atenda o orçamento programado.

A Fase 2 descreve o planejamento baseado em previsão: propõe se antecipar por meio de ações que efetivem o crescimento e continuidade do processo. Dessa forma é necessário fazer um a análise do ambiente para que seja possível mensurar os recursos e ações a serem tomadas à longo prazo.

A Fase 3 descreve o planejamento orientado externamente: procura a partir de uma análise externa estimular respostas ao mercado e a concorrência por meio de alternativas estratégicas que se adequem a situação avaliada e assim destina-se eficientemente os recursos necessários.

A Fase 4 descreve a Administração estratégica: combinação de todos os recursos para se obter vantagem competitiva com o uso de uma estrutura de planejamento cuidadosamente escolhida, afim de que o processo de planejamento seja flexível e aberto a criatividade. Dessa forma constrói-se um clima organizacional de apoio e troca de valores. O **Quadro 3** descrito por Certo e Peter (2005) nos mostra a distribuição destas fases:

**Quadro 3** – Fases do desenvolvimento de um processo de administração estratégica

	<b>FASE 1</b>	<b>FASE 2</b>	<b>FASE 3</b>	<b>FASE 4</b>
<b>Eficácia do planejamento formal de negócios</b>	<b>Planejamento financeiro básico</b>	<b>Planejamento baseado em previsão</b>	<b>Planejamento orientado externamente</b>	<b>Administração estratégica</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Controle operacional;</li> <li>• Orçamento anual;</li> <li>• Enfoque em funções</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento mais efetivo para o crescimento;</li> <li>• Análise do ambiente;</li> <li>• Previsão a longo prazo;</li> <li>• Alocação estática de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensificação da resposta ao mercado e à concorrência;</li> <li>• Análise completa da situação e avaliação da concorrência;</li> <li>• Avaliação das alternativas estratégicas;</li> <li>• Alocação dinâmica de recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orquestração de todos os recursos para criar vantagem competitiva;</li> <li>• Estrutura de planejamento escolhida estrategicamente;</li> <li>• Processo de planejamento criativo e flexível;</li> <li>• Sistema de valores socioculturais atuante e clima organizacional.</li> </ul>
<b>Sistema de valor</b>	<b>Atender ao orçamento</b>	<b>Prever o futuro</b>	<b>Pensar estrategicamente</b>	<b>Criar o futuro</b>

Fonte: Certo e Peter (2005)

Fundamentado na análise destas fases do desenvolvimento de um processo de administração estratégica, perante as ações desenvolvidas em cada plano de governo brasileiro é que resultará a conclusão deste estudo. Portanto, para que uma estratégia seja formulada e executada é necessário que se saiba articulá-la perante as metas do planejamento a se seguir. Conforme conceitua Alday (2000):

A projeção futura e o planejamento devem encontrar-se no ponto em que seja possível divisar uma estratégia de ação e traduzi-la numa meta ou alvo. Nesse sentido, o planejamento torna-se o resultado tático da projeção do futuro, mas não se espera que ele resolva o quebra-cabeça estratégico para a empresa; trata-se de um quebra-cabeça dinâmico, cujas peças são encaixadas a cada dia, a cada mês e ano, e não montadas de uma só vez, na elaboração do chamado plano. (ALDAY, 2000, p. 13).

A partir dos conceitos expostos será feita a análise dos planos governamentais brasileiros no que tange suas características comparadas às fases do processo de administração estratégica.

### **3 METODOLOGIA**

#### **3.1 Classificação da Pesquisa**

Esta pesquisa visa oferecer uma contribuição acadêmica científica, ao tentar classificar as atividades de planejamento governamental brasileiro a partir de 1930, em consonância com as fases de desenvolvimento do processo de administração estratégica segundo o modelo de Certo e Peter (2005). Desse modo, este trabalho tem por finalidade fazer uma investigação documental e bibliográfica sobre o assunto, classificando-se, portanto, como qualitativa, exploratória e descritiva.

Abordar a análise qualitativa significa que serão analisados apenas os dados referentes à questão a ser trabalhada, sem o uso de instrumentos estatísticos. De acordo com Raupp e Beuren (2003), a análise qualitativa permite um estudo um pouco mais minucioso do fenômeno estudado, assim consegue identificar características que uma análise quantitativa não conseguiria identificar.

A pesquisa exploratória busca um conhecimento preliminar e maior sobre determinado objeto, assim de acordo com Gil (2012), esse tipo de pesquisa, explora a realidade em busca de maior conhecimento, para posteriormente compor uma pesquisa descritiva. Raupp e Beuren (2003) destacam que, os resultados de uma pesquisa exploratória são relevantes, pois, podem identificar relações existentes entre as variáveis estudadas de determinada população. Parte-se, portanto para análise descritiva ao tentar classificar os planos de governo utilizando o enfoque da administração estratégica. A análise descritiva segundo Gil (2012), objetiva descrever características do que é analisado em relação às variáveis. Raupp e Beuren (2003) salientam que, “descrever significa identificar, relatar comparar, entre outros aspectos”, e assim será feita análise deste estudo.

#### **3.2 Métodos e Instrumentos de Coleta de Dados**

Apropriando-se de uma análise bibliográfica e documental que evidencie os avanços conceituais e técnicos registrados, durante o período analisado. Os instrumentos de trabalho disponíveis, tais como, livros, revistas, textos, artigos, sites, entre outros meios os quais estejam relacionados ao planejamento e estratégia, em âmbito público, de que consiste o objeto estudado. A análise bibliográfica, de acordo com Gil (2012), consiste em apoiar-se em estudos já elaborados, com ênfase em livros e artigos científicos. Raupp e Beuren (2003)

explanam que a pesquisa bibliográfica abrange todos os documentos que já tenham sido publicados referentes ao assunto a ser analisado:

O material consultado na pesquisa bibliográfica abrange todo o referencial já tornado público em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, pesquisas, monografias, dissertações, teses, entre outros. Por meio dessas bibliografias reúnem-se conhecimentos sobre a temática pesquisada. Com base nisso, é que se pode elaborar o trabalho monográfico, seja ele uma perspectiva histórica ou com o intuito de reunir diversas publicações isoladas e atribuir-lhes uma nova leitura. (RAUPP e BEUREN, 2003, p. 87).

Portanto, conforme Zanella (2011), a pesquisa bibliográfica permite ao pesquisador uma cobertura mais ampla do que se fosse pesquisar diretamente, é relevante quando o problema e pesquisa requerem dados muito dispersos. Semelhante à pesquisa bibliográfica, a documental utiliza dados, porém secundários, que é o que diferencia estes tipos de pesquisa. Conforme afirma Gil (2012), o que as diferencia são a natureza de suas fontes, ou seja, enquanto a bibliográfica se utiliza de documentos publicados (pesquisas, teses, dissertações, entre outros), a documental utiliza documentos que ainda não foram analisados (documentos internos, tais como: relatórios e manuais da organização, notas fiscais, relatórios de estoques, de usuários, relatório de entrada e saída de recursos financeiros, entre outros) (ZANELLA p.37, 2011).

**Quadro 4** – Listagem de materiais analisados

DOCUMENTOS	AUTOR	TIPO	ANO
Planejamento governamental: a experiência brasileira.	Costa	LIVRO	1971
Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia.	Certo e Peter	LIVRO	2005
O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil	Cavalcante	REVISTA	2007
Manual de Gestão Pública Contemporânea.	Matias	LIVRO	2010
Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução.	Rezende	TEXTO	2010
Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado	Cardoso Jr.	LIVRO	2011
A Reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil. In: SANTOS, E. A. V. dos. O confronto entre o Planejamento Governamental e o PPA.	Santos	LIVRO	2011
Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático.	Paludo e Procopiuck	LIVRO	2014
Introdução a Gestão Pública	Santos	LIVRO	2015

**Fonte:** Dados utilizados na Pesquisa

### 3.3 Técnicas de Análise de Dados

A pesquisa se propôs a analisar alguns documentos que apresentam informações sobre os planos governamentais, implementados a partir de 1930, observadas e registradas pelo pelas obras de Costa (1971), Cavalcante (2007), Rezende (2010), Cardoso Jr. (2011) e Paludo e Procopiuck (2014), já que se preocupam em descrever as iniciativas e realizações relevantes de cada plano. De forma similar, serão analisadas as fases de desenvolvimento da administração estratégica da obra de Certo e Peter (2005), com intuito de classificar os planos de acordo com suas características.

Foram definidos alguns parâmetros para justificar a classificação de cada plano a partir da interpretação das variáveis apresentadas no **Quadro 5**:

**Quadro 5** – Parâmetros para classificação dos planos

Planejamentos	Financeiro Básico	Baseado em previsão	Orientado externamente	Administração estratégica
Parâmetros	Adequado e executado mediante orçamento prévio;	Ações voltadas ao crescimento econômico e desenvolvimento nacional;	Adoção de melhorias externas;	Enfoque social; Controle físico e orçamentário dos objetivos;
	Uso de medidas financeiras para equilíbrio econômico.	Investimentos internos.	Destinação otimizada de recursos.	Exequibilidade técnica; Estratégias customizadas por área/região.

Fonte: Elaborado pela autora

Dessa forma será possível mensurar, com respaldo teórico, o desenvolvimento do pensamento estratégico no âmbito da administração pública brasileira. De acordo com o exposto, esta pesquisa, a partir da identificação de seus resultados, poderá agregar conhecimento sobre o tema tratado, sendo que sua abordagem faz-se qualitativamente.

## 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1 Planejamento Governamental Brasileiro

No Brasil o planejamento governamental ganha destaque a partir de 1930, durante a ditadura, pois até este período tínhamos por base apenas evidências limitadas de planejamento o que Costa (1971) denomina como ocasional marcado pela eventualidade e descontinuidade dos projetos, sendo os demais períodos determinados, pelo autor, como empírico e científico. Nesta época, também era limitado a poucos setores como: transporte, agricultura, energia e saneamento básico. A partir de 1939, do ponto de vista empírico, é que o planejamento ganha expressão ao passo que começou obter resultados, seja através das decisões pré-formuladas, objetivos traçados, ou de recursos prefixados, período também em que surgem os planos federais de longo prazo. Neste contexto, em que o planejamento, mesmo já sendo previamente formulado, orientado, e documentado seu conteúdo técnico (administrativo – operacional) ainda era um fator insuficiente. Não se conseguia aferir resultados claros perante os objetivos traçados no plano, faltavam ferramentas que orientassem quanto aos procedimentos técnicos para elaboração do plano (COSTA, 1971).Então se pode entender que, as decisões - por mais que fossem previamente discutidas dentro do planejamento utilizado na época – eram estrategicamente políticas perante as questões apresentadas, dessa forma foi considerado empírico. Conforme Costa (1971, p.28) destaca:

A característica marcante desta fase é, pois a adesão oficial ao planejamento, o reconhecimento governamental da relevância e mesmo da imperiosidade de calcar os empreendimentos públicos em programas de ação, sem que, paralelamente, se dominassem as técnicas de planejamento, e se contasse com um arcabouço administrativo apto, por um lado, a fornecer os dados necessários à elaboração de planos refinados, e por outro, a estabelecer controle da execução de planos, ou mesmo a executá-los. (COSTA, 1971, p. 28).

A fase científica do planejamento destaca-se quando os planos tomam força, e passam a ser ponto de partida para as ações governamentais, sendo minuciosamente executado. Costa (1971) enfatiza:

A administração passa a se exercer em função de planos e, progressivamente, se vai afeiçoando à prática das previsões sistemáticas, dos controles a partir de dados concretos e lógicos de referência, da coordenação pelos objetivos preestabelecidos, desdobrados em objetivos parciais equilibrados e harmônicos, entregues à execução das várias unidades governamentais. (COSTA, 1971, p. 36,37).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento se mostra uma função essencial ao setor público, pois passa a se associar com o orçamento público. Dessa maneira pode-se dizer também que, o planejamento governamental passa a ser visto como instrumento de promoção do desenvolvimento. Quando é criado o Ministério do Planejamento, este garante sua permanência na gestão pública para a prática do planejamento governamental, em todas as esferas. Acrescentam-se neste contexto a partir da Carta Magna, as ferramentas inerentes ao planejamento no setor público, a saber: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentaria Anual – LOA (SILVA, MUCCI, *et al.*, 2013). A importância e necessidade dada às ações governamentais, de acordo com Santos (2015), são tão evidentes que a própria Constituição Federal lhe dedica atenção:

A Constituição brasileira de 1988 contemplou a função de planejamento, quando introduziu significativamente mudanças na forma de condução do processo orçamentário, pois aliou o orçamento público ao planejamento. Além disso, a Carta Magna tratou de evidenciar a integração dos instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). (SANTOS, 2015, p.64). Com atenção da Constituição Federal, estes instrumentos (PPA, LDO e LOA) passam a ser utilizados de forma integrada com o estabelecimento das regras traçadas pela Lei de responsabilidade Fiscal, visando o controle, transparência e responsabilização na administração pública. Santos (2015) define cada um deles:

[...] o PPA, é o plano de governo que expressa o planejamento de médio prazo e evidencia os programas de trabalho do governo para um período de quatro anos, especificados em diretrizes, objetivos, metas da administração para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada.

[...] a LDO, cabe anualmente orientar a elaboração e a execução do orçamento. A partir dele, o poder Legislativo passa a ter poderes para de fato interferir no decurso da elaboração da peça orçamentária e a condução das finanças públicas, pois, ao aprovar a LDO, estará aprovada a regra para elaboração do orçamento e para a gestão financeira do Estado. Assim, a LDO tem, entre outras funções, a de selecionar, entre os programas e ações incluídas no PPA, quais terão prioridade na execução orçamentária.

[...] a LOA, viabiliza o plano de governo, permitindo a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais). (SANTOS, 2015, p.64).

Logo, no **Quadro 6** temos um breve histórico dos períodos do planejamento governamental no Brasil, desde a Primeira República até ao período de inclusão prática dos PPAs e PACs.

**Quadro 6** – Breve histórico dos períodos do planejamento governamental no Brasil

<b>Ciclos Econômicos e Políticos</b>	<b>Dimensões do Planejamento Governamental</b>
<b>1889-1930</b> Primeira República Desenvolvimento para fora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ausência de planejamento</li> <li>• Convênio de Taubaté; Crise de 1929</li> </ul>
<b>1933-1955</b> Era Getúlio Vargas Nacional Desenvolvimentismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento não sistêmico:</li> <li>• Primeiras estatais; Dasp;</li> <li>• Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa;</li> <li>• Plano de Equipamentos; Plano salte;</li> <li>• Plano Misto Brasil- Estados Unidos.</li> </ul>
<b>1956-1964</b> Era Juscelino Kubitschek Internacionalização econômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento discricionário:</li> <li>• Pensamento cepalino;</li> <li>• Ideologia desenvolvimentista; Plano de Metas (1956-1961);</li> <li>• Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.</li> </ul>
<b>1964-1979</b> Regime Militar Crescimento com piora distributiva	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento burocrático autoritário: Escola Superior de Guerra (ESG): Ideologia Brasil-Potência;</li> <li>• Programa de Ação Econômica (PAEG); Plano decenal;</li> <li>• Decreto de Lei nº 200;</li> <li>• Plano Estratégico de Desenvolvimento;</li> <li>• Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) I e II.</li> </ul>
<b>1980-1989</b> Redemocratização Crise do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) III;</li> <li>• Plano Nova República (estabilização): Plano Cruzado (1986);</li> <li>• Plano Bresser (1987); Plano Verão (1988)</li> <li>• Plano Maílson (1989); A década perdida;</li> <li>• A Constituição democrática.</li> </ul>
<b>1990-2010</b> Consolidação democrática Reformas estruturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planos de estabilização: Plano Collor I e II;</li> <li>• Plano Real (1994);</li> <li>• I Plano Plurianual (PPA);</li> <li>• PPA Brasil em ação;</li> <li>• PPA Avança Brasil;</li> <li>• PPA Um Brasil de Todos;</li> <li>• PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade;</li> <li>• Programa de Aceleração do Crescimento - PAC I</li> </ul>
<b>2011-2015</b> Evolução na coordenação governamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPA's</li> <li>• Programa de Aceleração do Crescimento - PAC2</li> </ul>

Fonte: Adaptado de CARDOSO JR. (2011)

Apresenta-se sucintamente a seguir, a respeito de cada ensaio de plano descrito nas dimensões do planejamento governamental que consta no **Quadro 6**, a luz das sínteses de Costa (1971), Rezende (2010) e Paludo e Procopiuck (2014):

O Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público) foi criado com o objetivo de realizar uma modernização administrativa, por meio de uma racionalização, simplificação e padronização administrativa e orçamentária, desempenhava também a função de planejamento.

Já o Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa (Plano Especial), foi elaborado para implantar indústrias voltadas para o aproveitamento da riqueza natural do país com a criação de indústrias de base, também denominadas básicas, em particular a siderurgia. Também visava munir a defesa nacional dos elementos necessários para ordem interna e segurança do país.

Seguindo o mesmo sentido o Plano de obras e Equipamentos, teve por objetivo assegurar a realização de obras públicas de caráter civil e o incentivo às indústrias de base. Também propunha uma importante inovação de adotar um orçamento por projeto ao invés de um orçamento por exercício financeiro.

Logo, o Plano Salte voltou suas atenções para quatro setores: saúde, alimentação, transportes e energia. Com o intuito de dotar o Brasil de meios para incentivar a produção de mercadorias nestas áreas mencionadas.

Depois veio o Plano Misto Brasil-Estados Unidos que era vinculado ao plano americano de ajuda técnica aos países subdesenvolvidos para diversas áreas: defesa, educação, saúde, agricultura e planejamento. Preocupava-se com a conjuntura econômica brasileira da época, portanto visava o reaparelhamento da administração e o fomento da economia com recursos do BNDE.

Em seguida elaborou-se o Plano de Metas e sua ênfase foi nos pontos de estrangulamento relacionados à infraestrutura. Contemplou 30 metas, as quais estavam reunidas em cinco grupos, segundo os setores a que pertenciam: energia, transportes, agricultura, alimentação, indústrias de base e educação.

Logo depois veio o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social que tinha por objetivo buscar soluções para os problemas estruturais da economia brasileira, visando conciliar o crescimento com a preservação da estabilidade econômica e a redução das disparidades regionais e sociais. Seus objetivos eram focados no desenvolvimento nacional, também previa reformas de base nas áreas administrativa, fiscal, bancária, agrária e reescalonamento da dívida externa.

O Programa de Ação Econômica (PAEG) pretendia conciliar o combate à inflação com a recuperação de uma taxa média de crescimento. Seu principal objetivo era o combate à

inflação como também restaurar a economia, retomar o crescimento econômico e atenuar as desigualdades regionais.

Posteriormente surge o Plano Decenal que teve como característica a consolidação da prática de planejamento com ações voltadas ao desenvolvimento, com ajuda de um modelo macroeconômico. Seus objetivos estavam em estabelecer as diretrizes da política de desenvolvimento para a década e definir as responsabilidades do governo federal na sua implementação.

Simultaneamente elaborou-se o Decreto-lei nº 200, que trouxe inovações em termos de organização e descentralização para a administração pública. Dentre seus princípios estão o planejamento, a delegação de autoridade, a coordenação e controle. Elevou o planejamento a princípio fundamental da administração federal e também promoveu uma expansão da administração indireta.

Pouco depois vem o Plano Estratégico de Desenvolvimento que buscava enfrentar os problemas acumulados em decorrência dos efeitos da política anti-inflacionária adotada no período anterior, portanto trazia diretrizes de política econômica e setorial. Foi um desmembramento do Plano Decenal, sendo seus objetivos voltados para ser um projeto nacional de desenvolvimento, com expansão da oferta de empregos e forte estímulo às exportações.

Chega então o Programa de Metas e Bases que objetivava transformar o Brasil em grande potência econômica mundial inserindo ao mundo desenvolvido. Suas atuações foram nas áreas de saúde; educação; saneamento; agricultura e abastecimento; desenvolvimento científico e tecnológico; e o fortalecimento do poder de competição da indústria nacional. O alcance dessas metas deveria lançar as bases – daí o nome do programa – para imprimir autosustentação ao processo de desenvolvimento e conduzi-lo ao objetivo colimado.

O 1º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) teve também o objetivo de elevar o Brasil à condição de potência econômica mundial em cerca de três décadas, assim suas metas consistiam em aumentar a taxa de crescimento econômico, a renda per capita e a assim fomentar o crescimento do Brasil como nação. Destacou seus investimentos nos setores de educação, energia, transportes e indústria, neste último caso reforçando a atuação do Estado na área de insumos básicos, a exemplo da siderurgia e da petroquímica. Conseguiu promover o desenvolvimento acelerado no Brasil, conhecido como milagre econômico.

Assim o 2º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) também optou por manter a economia em marcha acelerada, traçando o perfil do Brasil como uma grande potência emergente, mesmo em um contexto em que havia uma crise energética deflagrada com o

primeiro choque do petróleo e das suas repercussões na economia mundial. Priorizou o investimento nas indústrias de base (siderúrgica e petroquímica), em bens de capital, e na busca da autonomia em insumos básicos (defensivos agrícolas, papel, dentre outros).

Nesse ínterim, o 3º PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) objetivava também sustentar o ritmo acelerado de crescimento, porém teve como cenário a crise econômica internacional juntamente com o desgaste político do regime militar. Seus objetivos estavam ligados à agricultura, indústria, energia e área social, mas devido ao fracasso concentrou-se em políticas de curto prazo, marcando o fim do ciclo e planejamentos focados em desenvolvimento nacional.

Por conseguinte o Plano da Nova República enfatizava a necessidade de viabilizar mudanças sociais, de modo que preparasse o Brasil para associar o crescimento econômico com distribuição da renda e da riqueza e à erradicação da pobreza. Foram lançados os planos com o intuito de combater a inflação: Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão em face de uma estagnação econômica todos fracassaram.

Consequentemente, A Década Perdida foi um período em que devido à segunda crise do petróleo de 1979, a escalada inflacionária e as altas taxas de juros cobradas pelos empréstimos internacionais fizeram com que a década de 80 ficasse conhecida como década perdida. Houve dificuldade para refinanciamento das dívidas devido à escassez de recursos e as altas taxas de juros. Mesmo com a elaboração de vários planos que visavam o desenvolvimento nacional, não se obteve êxito em nenhum devido a esta estagnação. As tentativas de estabilização se concentraram no controle da inflação e equilíbrio das contas públicas através dos planos Cruzado I e II, Bresser e Verão, porém sem sucesso.

A Constituição democrática: definiu as bases para o planejamento governamental com a inclusão dos instrumentos orçamentários: Plano Plurianual (PPA) e LDO (Lei de Diretrizes orçamentárias), sendo o PPA como o principal instrumento de planejamento. Sendo, a partir de então, definidas de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal.

Decorrente dessa incerteza econômica os Planos Collor I e Collor II trouxeram dentre suas medidas: o confisco das aplicações financeiras (incluindo poupança), reintrodução do cruzeiro, liberalização cambial, tentativa de desindexação da economia, redução dos controles financeiros e liberalização de preços e tarifas. Seus objetivos, portanto eram para estabilização da economia, porém houve descontrole da economia, altos índices de inflação e retrocesso nos índices sociais e então ambos os planos fracassaram.

Mediante o exposto criou-se o Plano Real que atuou sobre a origem das causas da inflação – o desequilíbrio estrutural das contas públicas – sem que houvesse um congelamento de preços e fixação de câmbio. Retornou com a moeda para o real, abrindo espaço para uma ampla reforma administrativa pública. Marcou, portanto uma nova fase no Brasil de controle inflacionário e estabilização econômica.

Ao mesmo tempo elabora-se o Primeiro PPA que inaugura a adoção dos Planos Plurianuais elaborado pela Constituição Federal de 1988 sendo seu objetivo principal cumprir tal exigência. Dessa forma, conceituou diretrizes, objetivos e metas conforme Constituição de 1988 e foi o único a relacionar as despesas correntes decorrentes das de capital. Contribuiu também para a estabilidade monetária e o controle da inflação através das ações do Plano Real.

Acresce que após o Primeiro PPA surge o PPA Brasil em Ação que trouxe novos conceitos do planejamento federal como: eixos nacionais de integração e desenvolvimento referencial espacial do desenvolvimento, e projetos estruturantes essenciais para as transformações desejadas no ambiente econômico e social. Também adotou mecanismos modernos de gerenciamento de empreendimentos estratégicos, associando o planejamento em um processo de elaboração, implementação e avaliação. Engloba então, uma nova concepção de planejamentos com estratégias focadas na redução dos desequilíbrios regionais e sociais, tratando-os conforme a geografia econômica e os fluxos de bens e serviços do país. Devido às inovações que o plano incorpora ao enxergar o planejamento como um “processo contínuo”, levou a criação do Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esse plano, apesar dos avanços, apresentou uma deficiência em relação à ausência de representação financeira.

Bem como, em seguida, se desenvolve o PPA Avança Brasil e este introduz a prática da gestão por resultados e inovações como: a adoção do programa como unidade de gestão, a integração entre plano, orçamento e gestão através dos programas e o fortalecimento do conteúdo estratégico por estudos dos eixos nacionais de integração, também o gerenciamento e a avaliação de desempenho dos programas federais. Tinha como estratégias consolidar a estabilidade econômica; promover o desenvolvimento sustentável com a geração de empregos; combater a pobreza; promover a cidadania e inclusão social; e também consolidar a democracia.

Do mesmo modo, surge posteriormente, o PPA Um Brasil de Todos que manteve a mesma metodologia do PPA Avança Brasil, quanto ao desenvolvimento regional e local associado aos planos nacionais e territoriais, ao programa como unidade de gestão e a

estratégia de desenvolvimento de logo prazo. Também manteve a estratégia de desenvolvimento que visava à criação de emprego, a distribuição de renda, redução de desigualdades regionais e o aumento da competitividade nacional. Podem-se mencionar as seguintes características identificadas neste plano: tentativa de inclusão da participação da sociedade organizada (orçamento participativo); lançamento das PPP (Parcerias Público-Privadas); e consolidação do processo de gestão por resultados.

Assim também forma-se o PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade que contou para sua elaboração com a participação da sociedade organizada, através de conferências, fóruns e conselhos a fim de fortalecer o controle social das ações. Também foi um plano que deu continuidade as estratégias de desenvolvimento de longo prazo instituídas pelo plano anterior, incorporando as famílias ao mercado consumidor. Dessa forma estimularam-se os investimentos em bens de capital e inovação e também se ampliou as exportações. Um ciclo virtuoso que agregou crescimento com inclusão social e distribuição de renda. Dentre seus desafios estão: acelerar o crescimento econômico; promover a inclusão social; e reduzir as desigualdades regionais, dessa forma suas ações foram desenvolvidas com foco no crescimento econômico, na agenda social e na educação de qualidade.

Ademais se inaugura o PAC I (Programa de Aceleração do Crescimento) que teve por objetivo promover o desenvolvimento do país, baseando-se no seu montante de investimentos. Então uma de suas ações foi remover os entraves normativos e assim facilitar o investimento privado em infraestrutura. Foi apresentado como um Programa de Desenvolvimento com o intuito de promover a aceleração do crescimento; o aumento do emprego; e melhorar as condições de vida da população brasileira. Assim estruturaram-se medidas de incentivo ao investimento privado; investimentos públicos em infraestrutura; e remoção de obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos que impediam o crescimento. Além de investimentos em infraestrutura também incentivou setores produtivos locais; políticas de crédito e financiamento; estímulo ao crédito e ao financiamento; melhoria do ambiente de investimentos; desoneração e administração tributária; medidas fiscais de longo prazo e consistência fiscal, colocando o Estado como catalisador de investimentos privados para crescimento com transformação social.

Em vista disso, estabelece-se o PAC II (Programa de Aceleração do Crescimento) com intuito de manter a economia em movimento com investimentos em obras e ações para diminuir as desigualdades e gerar mais qualidade de vida aos brasileiros, assim como objetivou o primeiro, portanto é tido como segunda fase do PAC. Seu principal objetivo era aumentar o ritmo da economia assim como o aumento na geração de empregos, distribuição

de renda e inclusão social. Foi considerado o mais ousado plano de desenvolvimento nacional, pois realizaram investimentos de grande porte, inéditos ao contexto brasileiro. Teve importância para enfrentar a crise internacional de 2008-2009, onde os programas sociais e o consumo das famílias sustentaram o mercado interno devido às obras planejadas pelo PAC já estarem em andamento no período em que se instaurava a crise.

Desde então, a administração pública brasileira compreende a importância e a necessidade do planejamento para o país, e este, deve ser constantemente aprimorado mediante os desafios que são apresentados a cada gestão, conforme consta na página do Ministério do Planejamento estes estímulos destacam-se em:

- a) Conhecer e interpretar os principais desafios para a democratização da sociedade brasileira e;
- b) Construção de uma forma de fazer que viabilize as escolhas políticas, missão que deve relacionar todos os meios suficientes para materialização das escolhas expressas nos planos. (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO-MP, 2015).

Entende-se então que, o planejamento governamental se caracteriza pela forma que o Estado intervém na sociedade ao promover o bem-estar social com a formulação de políticas públicas. Como Santos (2011) conceitua:

[...] refletir sobre planejamento governamental implica ir além das definições mais simples, conceitos geralmente vinculados às teorias da administração. O centro do debate sobre planejamento governamental, portanto, deve estar nas relações entre Estado, sociedade civil e esfera pública; no papel do Estado; nos dilemas entre política e análise de políticas; e nos assuntos que decorrem destas relações. (SANTOS, 2011, p.308).

Ao se tratar do governo de um país como o Brasil, onde as conjunturas culturais são diversas, e podem influenciar nas decisões as serem tomadas, compreende-se então que, não haverá uma única solução possível, uma vez que se deve considerar a demanda e interesses de uma maioria envolvendo o gasto correto e consciente de recursos públicos. Assim, demanda-se a aplicação dos melhores meios disponíveis, para que se consiga diminuir os problemas econômicos e sociais presentes na sociedade. Paludo e Procopiuck (2014) enfatizam que:

O planejamento governamental é um processo com normas e técnicas próprias que procura assegurar - além da consistência interna e da continuidade no tempo das políticas públicas implementadas em forma de programas - o desenvolvimento nacional, regional e local. Neste caso a grande preocupação é que a execução do que foi planejado seja capaz de proporcionar segurança, geração de riquezas e

bem-estar a toda população [...] (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 86).

Nesse ínterim, cabe ressaltar que a capacidade técnica dos gestores responsáveis por definir as estratégias a serem tomadas pelo governo é de suma importância, pois este deve buscar alternativas que o ajude a decidir pela melhor escolha. A inclusão da participação dos atores, a análise conjuntural da sociedade e suas principais questões, quantidade de recursos disponíveis, dentre outros fatores podem ajudar nesse processo. O planejamento é um instrumento essencial no âmbito público, pois permite um mapeamento do contexto atual (curto e médio prazo) e o que pode melhorar a longo prazo, com a definição do plano estratégico, assim é possível evitar ações emergenciais, agir de forma preventiva, otimizando os recursos disponíveis e a eficiência dos serviços prestados à população. Sobre estes argumentos Paludo e Procopiuck (2014) destacam que:

[...] o planejamento governamental compreende todo o processo de gestão dos recursos públicos e das atividades dos órgãos e entidades da administração pública. Ele inclui a definição da missão e da visão das organizações, a definição de objetivos, a escolha de estratégias, a elaboração e a implantação dos planos (estratégicos, táticos e operacionais), com objetivos e metas a atingir. Esse processo inclui mecanismos de acompanhamento e avaliação do desempenho e dos resultados alcançados, e também a capacitação e a motivação dos colaboradores do empreendimento. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 88).

Agora enfatizando o papel dos stakeholders na elaboração dos planos Paludo e Procopiuck (2014) descrevem:

No plano governamental, a elaboração do planejamento e a sua execução exigem, pois, a participação da sociedade com vistas a assegurar a legitimidade e a viabilidade dos objetivos e ações propostos, visto que do seu produto (o plano) resultam projetos e ações que se constituem numa espécie de contrato político entre as instituições públicas e a sociedade civil. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 94).

Contudo, argumenta-se que em todo processo sobre a estratégia, quando se utiliza um plano esta deve estar presente para nortear as ações futuras. No planejamento governamental, vemos que esta se iniciou de forma empírica, como não a compreendiam tecnicamente, se tornou um elemento político para época. Hoje a compreendemos como uma ferramenta, capaz de determinar os rumos de uma organização através do planejamento e também de propor soluções para as questões durante o processo. Fundamental para orientar o governo e suas ações, pois está em constante aprimoramento e a flexibilidade para se adaptar às mudanças é visível, fator este comum ao meio público devido à instabilidade de seus cenários. Neste

ínterim, Santos (2010, p.62) afirma que, um dos princípios que o planejamento deve atender é o de “ter a flexibilidade necessária para atender às contingências, garantindo a continuidade da prestação de serviços”.

#### 4.2 Classificações dos Planos Governamentais Brasileiros a Partir do Modelo de Fases da Administração Estratégica de Certo e Peter (2005)

Constata-se que, o desenvolvimento de um sistema de administração estratégica que seja efetivo e eficiente, para qualquer instituição, é uma tarefa morosa. Com o intuito de analisar esse processo, no contexto de planejamentos governamentais brasileiros, sintetiza-se a seguir as fases do desenvolvimento de um processo de administração estratégica, relacionadas com os planos governamentais brasileiros a partir de 1930, apresentando, os resultados obtidos através do exposto no **Quadro 7**.

**Quadro 7** – Classificação dos planos governamentais de acordo com as fases do desenvolvimento de um processo de administração estratégica.

Plano e Período (ano)	Características e Objetivos	Fase
<b>DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público (1936)</b>	Modernização Administrativa	Planejamento financeiro básico
	Racionalização (simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos para definir processos);	
	Desempenhava função de planejamento;	
	Função orçamentária vinculada ao planejamento.	
<b>Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa - Plano Especial (1939- 1943)</b>	Criação de indústrias de base (CSN), setores fundamentais: petróleo, carvão, ferros, transporte, saúde e defesa);	Planejamento financeiro básico
	Empreendimentos dotados de recursos próprios;	
	Vinculação de recursos orçamentários, que passavam a compor um orçamento paralelo, cuja execução submetia-se a um sistema contábil flexível;	
	Os recursos eram mantidos em uma conta especial no Banco do Brasil (BB)	
<b>Plano de Obras e Equipamentos (1944 -1947)</b>	Realização de obras públicas de natureza civil e incentivo as indústrias básicas (Continuação do Plano anterior);	Planejamento financeiro básico
	Sua inovação era adotar um orçamento por projeto ao invés de um orçamento por exercício financeiro;	
	Fontes de recursos eram as mesmas do Plano Especial;	
	Execução e controle idênticos ao do Plano Especial	
	Extinção de dotações para a CSN;	
	Concentração de investimentos no setor de transporte (ferroviários);	
Acréscimo do DASP ao rol de Instituições;		

	Foi parcialmente executado e manteve-se o controle orçamentário.	
<b>Plano Salte (1950-1954)</b>	Realização de empreendimentos relativos à saúde, alimentação, transporte e energia;	Planejamento financeiro básico
	Coordenação de ações em âmbito federal, estadual e municipal;	
	Centralizador; Estimulou o setor privado na promoção de desenvolvimento;	
	Instrumento de administração democrática coordenado pelo DASP;	
	Suas atividades pertenciam a duas categorias: Atividades de investimento estatal (Saúde e Transporte) e Atividades de investimento e financiamento (Alimentos e Energia);	
	Esquema orçamentário-contábil considerado inadequado (sem adaptação e controle);	
	Maior organicidade e características de curto prazo;	
	Contava tanto com recursos orçamentários como também de investimentos privados	
<b>Plano Misto Brasil - EUA (1951-1954)</b>	Busca por assistência, ajuda técnica, contribuiu para formação de quadros técnicos especializados em planejamento;	Planejamento financeiro básico
	Era financiado pelo Fundo de Reparcelamento Econômico e visava o incentivo a economia com recursos do BNDE	
	Criação do BNDE e da Petrobrás. Preocupou-se com projetos que contribuíssem para eliminar pontos de estrangulamento;	
	Racionalização da gestão; os investimentos também eram voltados para infraestrutura e na promoção de indústrias de base;	
	Aplicação dos recursos em investimentos econômicos; Utilização de meios não inflacionários para seu financiamento.	
<b>Plano de Metas (1956-1960)</b>	Ênfase nos pontos de estrangulamento;	Planejamento baseado em previsão
	30 metas em 4 grandes setores (Não se resumiu em projeções financeiras, mas no avanço de metas físicas);	
	Foco na educação e formação técnica;	
	Superação dos gargalos e industrialização com adoção de novas técnicas;	
	Construção de Brasília; BNDE financiava e coordenava o plano;	
	Adoção de processo permanentes de planejamento (adaptação de programas setoriais a fatos emergentes da realidade);	
	Plano do tipo indicativo (atividades públicas e privadas em um regime de economia mista);	
	Programação progressiva e indicação de objetivos e metas para cada setor da economia.	
<b>Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962-1963)</b>	Substituição de importações (desenvolvimento econômico);	Planejamento financeiro básico e baseado em previsão
	Reformas administrativas, fiscais, bancárias e agrárias; Equilíbrio regional; Reescalamento da dívida externa;	
	Segurança a investidores e credores internacionais; Solução de problemas críticos da economia;	
	Expressão de um governo moderado; Sem conciliação entre estruturalismo e monetarismo, desenvolvimento com estabilização e soluções técnicas com pressões políticas;	
	Foco nos problemas estruturais da economia brasileira.	

<b>Programa de ação econômica - PAEG (1964-1966)</b>	Expansão do setor estatal (empresas públicas e sociedades de economia mista); Centralização política e econômica;	Planejamento financeiro básico
	Retomar o crescimento econômico; Redução da inflação e desigualdades regionais; Criação do IPEA;	
	Melhora na estrutura dos órgãos do governo (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica).	
<b>Plano Decenal (1967-1976)</b>	Ações voltadas ao desenvolvimento; Modelo de desenvolvimento macroeconômico;	Planejamento baseado em previsão
	Diagnósticos setoriais; Programação quinquenal; Primeira experiência de estratégia de longo prazo (sem execução);	
	Expansão estatal descontrolada;	
<b>Decreto de Lei nº 200 (1967)</b>	Inovação; Princípios: Planejamento, delegação de autoridade, coordenação e controle; Descentralização administrativa;	Planejamento baseado em previsão
	Expansão da Administração Indireta	
	Promoveu o planejamento em 4 instrumentos com duração plurianual: Plano geral de governo, Programas gerais, setoriais e regionais, Orçamento anual e a Programação financeira de desembolso.	
<b>Plano estratégico de desenvolvimento (1968-1970)</b>	Desmembramento do plano decenal; Projeto nacional de desenvolvimento;	Planejamento financeiro básico e baseado em previsão
	Expansão da oferta de empregos; Estímulo às exportações;	
	Aceleração do crescimento econômico; Contenção da inflação; Trouxe orientações econômicas e setoriais.	
<b>Programa de Metas e bases (1970-1973)</b>	Atuação nas áreas da saúde, educação, saneamento, agricultura e abastecimento, desenvolvimento científico e tecnológico, fortalecimento da indústria nacional; Meta de crescimento mínimo do PIB de 7 a 9% ao ano;	Planejamento baseado em previsão
	Propunha inserir o Brasil no mundo desenvolvido; Geração de empregos e crescimento industrial.	
<b>1º PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974)</b>	Alta nas taxas de crescimento econômico, renda per capita ;	Planejamento baseado em previsão
	Desenvolvimento do Brasil como nação; Milagre econômico (desenvolvimento acelerado);	
	Projetos de integração nacional (Ponte Rio-Niterói, Usina Angra I, Hidrelétrica 3 Marias, Rodovia Transamazônica;	
	Duplicar a renda per capita nacional em 10anos; Endividamento público (Financiamentos externos).	
<b>2º PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)</b>	Investimento nas indústrias de base (Siderurgia e Petroquímica); Bens de capital; Incentivo a pesquisa de petróleo;	Planejamento baseado em previsão
	Preservação das altas taxas de crescimento anteriores; Autonomia em insumos básicos (defensivos, agrícolas, papel, entre outros); Melhorar os índices de distribuição renda e geração de emprego; Contenção da inflação;	
	Programa nuclear e de álcool; Construção de hidrelétricas; Aumento da dívida externa.	
<b>3º PND - Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985)</b>	Crise econômica internacional, Desgaste político do regime militar;	Planejamento financeiro básico
	Objetivos ligados à agricultura, indústria, energia e área social, a fim de sustentar o ritmo acelerado de crescimento;	
	Políticas de curto prazo; Estratégias de aumento da competitividade, melhora na qualidade da educação, redução da	

	dependência do petróleo e estímulo ao uso de fontes alternativas como o álcool.	
<b>Plano Nova República (1986-1989)</b>	Combate à pobreza, Promoção do crescimento econômico; Associação de crescimento com distribuição de renda e erradicação da pobreza;	Planejamento financeiro básico
	Estagnação da economia (Formalismo legal);	
	Combate à inflação, Planos Cruzado I e II, Bresser e Verão (Congelamento da economia).	
<b>A década perdida</b>	Segunda crise do petróleo, Escalada inflacionária, Altas taxas de juros (empréstimos internacionais);	Planejamento financeiro básico
	Dificuldade de refinanciamento, Escassez dos recursos internacionais; Crise econômica (desemprego, queda no consumo, aumento da dívida externa);	
	Incapacidade de investimentos, Aumento e Controle da inflação;	
	Equilíbrio das contas públicas com o uso dos Planos Cruzado I e II, Bresser e Verão.	
<b>A Constituição Democrática (1988)</b>	Garantia da cidadania (democracia e justiça social); Definição de bases para o planejamento governamental;	Planejamento baseado em previsão e Administração estratégica
	Reestabeleceu a inviolabilidade de direitos e liberdades básicas; Instituição do PPA (Plano Plurianual) como principal instrumento de planejamento, substituindo o Plano Plurianual de 64.	
<b>Plano Collor I e II (1990-1991)</b>	Confisco das aplicações financeiras; Reintrodução do cruzeiro; Liberação cambial;	Planejamento financeiro básico
	Tentativa de desindexar a economia (redução de controles financeiros e liberação e preços e tarifas);	
	Descontrole da economia; Alta na inflação; Retrocessos nos índices sociais; Captação de recursos internacionais;	
	Aumento da competitividade da indústria e produtos nacionais.	
<b>Plano Real (1994)</b>	Atuação sobre as causas e controle da inflação, estabilização da economia, Retomada de crescimento pela estabilização monetária;	Planejamento financeiro básico
	Reforma da Administração pública; Aumento do endividamento público e taxa de juros;	
	Valorização da moeda nacional; Novos empréstimos junto ao FMI.	
<b>Primeiro PPA (1991-1995)</b>	Objetivos, diretrizes e metas de acordo com a Constituição (PPA);	Planejamento baseado em previsão
	Estabilidade monetária e controle da inflação;	
	Único a relacionar despesas correntes resultantes das de capital.	
<b>PPA Brasil em Ação (1996-1999)</b>	Estabilidade econômica; Retorno do planejamento governamental; Estratégias com diretrizes em ação;	Planejamento orientado externamente e Administração estratégica
	Primeira experiência de gerencialismo num contexto de estabilidade econômica; Objetivos e metas por área e região; Introdução de novos conceitos no planejamento federal;	
	Mecanismos modernos de gerenciamento (elaboração, implementação e avaliação);	
	Redução dos desequilíbrios regionais e sociais; Descentralização e formação de parcerias;	
	Criação do Ministério de Orçamento e Gestão atual Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.	
<b>PPA Avança</b>	Gestão por resultados (Nova Administração Pública);	Planejamento

<b>Brasil (2000-2003)</b>	Desenvolvimento sustentável; Geração de emprego;	orientado externamente e Administração estratégica
	Combate a pobreza; Promoção a cidadania e inclusão social; Otimização de recursos;	
	Inovações (Programa como unidade de gestão, integração, orçamento e gestão e fortalecimento do conteúdo estratégico) gerenciamento e avaliação do desempenho de todos os programas;	
	Promoção de parcerias com a iniciativa privada; Menos burocracia mais gerenciamento;	
	Aumento da eficiência e eficácia a partir de choque gerencial; Inclusão da participação social;	
	Consolidação econômica e democrática.	
<b>PPA Um Brasil para todos (2004-2007)</b>	Desenvolvimento regional e local; Criação de empregos; Desconcentração de renda;	Planejamento orientado externamente e Administração estratégica
	Redução de desigualdades; Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda;	
	Inclusão social; Orçamento participativo; Parcerias Público Privada;	
	Gestão por resultados; Aumento da competitividade interna; Fortalecimento da democracia;	
	Estratégias baseadas em 5 dimensões: (social, econômica, regional, ambiental e democrática);	
	PPI- Projeto Piloto de Investimento.	
<b>PPA Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (2008-2011)</b>	Continuidade da estratégia de desenvolvimento; Incorporação das famílias ao mercado consumidor;	Planejamento orientado externamente e Administração estratégica
	Estímulo a investimentos em bens de capital e inovação; Ampliação das exportações; Crescimento com inclusão social e distribuição de renda;	
	Promoção do desenvolvimento do país (infraestrutura econômica e social); Programa finalísticos e programas de apoio às políticas públicas e áreas especiais.	
<b>PAC-1 (2007-2011)</b>	Promoção do desenvolvimento e crescimento econômico; Remoção de entraves normativos;	Planejamento baseado em previsão e Administração estratégica
	Facilitou o investimento privado em infraestrutura (logística, energética, social e urbana);	
	Aumento do emprego; Estado como catalisador de investimentos privados; Transformação social;	
	Incluiu incentivo aos setores produtivos locais e estímulos às políticas de crédito e ao financiamento;	
	Prestação de contas quadrimestral.	
<b>PAC-2 (2011-2014)</b>	Aumento e manutenção da economia; Investimento em obras;	Planejamento baseado em previsão e Administração estratégica
	Diminuição da desigualdade (inclusão social);	
	Geração de emprego e distribuição de renda;	
	Contribuiu para o desenvolvimento Nacional e para o enfrentamento da crise de 2008 – 2009;	
	Benefícios a longo prazo.	

**Fonte:** Elaborado pela autora

Buscando uma visualização mais adequada do **Quadro 7**, quanto aos planos classificados de acordo com suas características compatíveis com os parâmetros de cada fase

do desenvolvimento de um processo de administração estratégica, resume-se no Quadro 8 a seguir, os planos que se encontram envolvidos em cada fase:

**Quadro 8**–Delimitação dos planos governamentais e o processo de administração estratégica.

<b>Fase</b>	<b>Planos Envolvidos</b>
<b>Planejamento Financeiro Básico</b>	<p>Dasp  Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa  Plano de Obras e Equipamentos  Plano Salte  Plano Misto Brasil-EUA  Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social  Programa de Ação Econômica  Plano Estratégico de Desenvolvimento  III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)  Plano Nova República  A Década Perdida  Plano Collor I e II  Plano Real</p>
<b>Planejamento Baseado em Previsão</b>	<p>Plano de Metas  Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social  Plano Decenal  Decreto-lei nº 200  Plano Estratégico de Desenvolvimento  Programa de Metas e Bases  I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)  II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)  Constituição Democrática de 1988  Primeiro PPA (Plano Plurianual)  PAC-1 (Programa de Aceleração do Crescimento)  PAC-2(Programa de Aceleração do Crescimento)</p>
<b>Planejamento Orientado Externamente</b>	<p>PPA Brasil em Ação  PPA Avança Brasil  PPA Um Brasil para Todos  PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade</p>
<b>Administração Estratégica</b>	<p>PPA Brasil em Ação  PPA Avança Brasil  PPA Um Brasil para Todos  PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade  PAC-1 (Programa de Aceleração do Crescimento)  PAC-2 (Programa de Aceleração do Crescimento)</p>

**Fonte:** Elaborado pela autora

A contar com a análise sintética exposta acima, no **Quadro 8** e dos detalhes considerados no **Quadro 7**, salientam-se os motivos para classificação de cada plano, a começar com o porquê de iniciar a investigação com o Dasp. Este órgão que, apesar de objetivar modernização administrativa e instrumentalização orçamentária, em seu surgimento, desempenhava função de planejamento, quando estes ainda não existiam, conforme Paludo e Procopiuck (2014, p. 52) descrevem. Logo, se enquadra no planejamento financeiro básico, por suas características estarem vinculadas ao controle racionalizado das ações e ter função orçamentária vinculada o planejamento. O Plano Especial está associado à lógica orçamentária própria, voltado à execução de projetos, porém seu controle é referente apenas às despesas efetuadas (orçamentário) e não ao controle físico da execução das obras nele incluídas, conforme Costa (1971, p.70) destaca. Por consequência, classifica-se em planejamento financeiro básico, em que o objetivo está apenas em atender ao orçamento.

O Plano de Obras e Equipamentos trouxe uma tentativa de prorrogação do plano anterior, sendo que seus objetivos, execução e controle continuavam iguais aos do Plano Especial sendo, portanto, também classificado como planejamento financeiro básico, onde se pretendia executar as obras públicas de acordo com o orçamento estimado. O Plano Salte, conforme os anteriores, também está associado à lógica orçamentária, pois seguiu o mesmo esquema financeiro orçamentário do Plano de Obras e Equipamentos. Também sem controle das atividades como os demais, portanto sem a mensuração correta dos objetivos alcançados. Ressalta-se aqui, de acordo com Costa (1971 p. 128), como limitação de uma execução eficaz destes planos a “inexequibilidade técnica”, ou seja, uma incapacidade para elaboração, execução e controle dos mesmos. Os planos eram modificados em relação ao objetivo, porém seu escopo para execução era copiado do plano anterior, sem as adaptações necessárias ao novo contexto, não sendo possível, por exemplo, comparar o planejado com o executado.

Neste seguimento, o Plano Misto Brasil-Estados Unidos trouxe também um enfoque financeiro básico, pois também repetia o formato dos planos anteriores, este, porém, buscou ajuda técnica para o desenvolvimento de diversas áreas, sendo financiado pelo Fundo de Reparcelamento da Economia e também utilizando recursos do BNDE. Preocupou-se com projetos que eliminassem os pontos de estrangulamento dessa forma com a Criação do BNDE (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico) foi possível racionalizar a aplicação de recursos em investimentos econômicos. Como Paludo e Procopiuck (2014, p.70) destacam, eram planejamentos de “cunho mais econômico”, direcionado a criação de indústrias de bens de consumo (substituição de importações), indústrias de base, bens de capital e demais setores. Por isso, incentivava-se o capital nacional com intervenção direta do governo na

criação de empresas públicas e sociedade de economia mista. Assim, analisando o Plano de Metas, percebe-se que não se resumiu em projeções financeiras, mas na indicação de metas físicas, ou seja, voltado para o crescimento econômico através do investimento na indústria. Inclui-se, então, no planejamento baseado em previsão, pois as metas desenvolvidas eram voltadas ao posterior crescimento econômico.

O Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social buscou integrar crescimento com estabilidade econômica. Seu foco, de acordo com Costa (1971, p.195), era alcançar a manutenção de uma taxa elevada de crescimento do PIB (Produto Interno Bruto) ao mesmo tempo em que se reduzia a pressão inflacionária. E a partir dessa estabilização, reduzir as desigualdades regionais/sociais e melhorar a distribuição de renda, criando condições para o desenvolvimento, portanto enquadra-se nos planos: financeiro básico por objetivar a estabilização e também no planejamento baseado em previsão, pois se analisou o ambiente e assim adequou-se os objetivos para o crescimento e não só ao equilíbrio econômico. O Plano de Ação Econômica teve por principal objetivo combater a inflação, sua estratégia conforme Rezende (2010, p.54) concentrava-se em três frentes: o financiamento do setor público, o crédito ao setor privado e a política salarial, e assim conciliá-las, futuramente, para uma melhora na taxa de crescimento, equiparando-se ao planejamento financeiro básico.

Ao analisar o Plano Decenal observa-se que suas ações foram voltadas ao desenvolvimento, estabeleceu diretrizes para a política de desenvolvimento e as responsabilidades do governo em sua implementação. Utilizou, de acordo com Rezende (2010, p.55) de modelos macroeconômicos, capazes de identificar os principais fatores determinantes do crescimento, classificando-se em planejamento baseado em previsão, voltados ao crescimento. O Decreto de lei nº 200 trouxe inovação para planejamento; em termos de organização e descentralização administrativa. Colocou o planejamento como princípio fundamental da administração pública, causou a expansão da administração indireta, assim, pode ser classificado como planejamento baseado em previsão, pois houve uma análise do ambiente organizacional para que fosse possível ampliar os setores, e conseqüentemente alcançar o crescimento.

Em seguida, o Plano Estratégico de Desenvolvimento trouxe um desmembramento do Plano Decenal, seu objetivo estava em acelerar o crescimento e conter a inflação. Buscou então enfrentar os problemas que foram se acumulando pela política inflacionária. Classificase tanto em âmbito financeiro básico, por ter de adequar ao orçamento para conter a inflação, mas também como baseado em previsão, pois conseguiu elevar o crescimento econômico. O Programa de Metas e Bases pode ser classificado como planejamento baseado em previsão

devido a seu objetivo de crescimento e inclusão do Brasil no mundo desenvolvido. Isso seria realizado através de uma estratégia menos dependente de único setor e fator, como a indústria e as importações.

O Primeiro e Segundo PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) seguem essa mesma vertente de elevação do crescimento, período denominado como “milagre econômico” por desencadear o desenvolvimento acelerado do Brasil. O Segundo PND também objetivou preservar as altas taxas de crescimento, mesmo em um contexto desfavorável, assim ambos (primeiro e segundo PND), classificam-se como planejamento baseado em previsão. Nesta perspectiva, conseguiu-se sistematizar e instrumentalizar o planejamento de forma a conseguir acelerar o desenvolvimento do país. O Terceiro PND vinha com o mesmo objetivo de sustentar esse ritmo de crescimento, porém devido à situação que já vinha se agravando em relação ao endividamento externo, concentrou-se em políticas de curto prazo enquadrando-se no planejamento financeiro básico. Essa situação de estagnação econômica se estendeu ao longo do Plano Nova República. Período este, também conhecido como a “Década Perdida”, onde se instaurou a crise econômica e do petróleo, e na tentativa de estabilização, foram lançados os planos: Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão. Esses planos tinham como intuito melhorar a situação da inflação e conseguir aliar crescimento, com distribuição de renda e erradicação da pobreza, assim também se classifica como planejamento financeiro básico, pois teve o objetivo de se adequar ao orçamento devido à instabilidade do período.

A datar o ano de 1985, observa-se que os planejamentos sofreram com a crise econômica internacional, sendo que muitos fracassaram, todas as tentativas falharam devido à alta inflação e burocracia que permeou esse período. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988 enfatizou a importância do planejamento para o governo ao estabelecer como principal instrumento de planejamento governamental o PPA (Plano Plurianual) e a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), que seriam como ferramentas mediadoras para os planos e orçamentos anuais. A Constituição democrática de 1988 trouxe garantia a cidadania, integrando democracia e justiça social ao país, assim definiu as bases para o planejamento. Enquadrou-se na administração estratégica por ter sido escolhida estrategicamente para se definir os programas a serem executados em âmbito regional com enfoque mais social que refletissem a democracia.

Ainda neste período de instabilidade econômica foram criados os Planos Collor I e II com o objetivo de combater a inflação, controlar os preços e assim estimular a indústria. Houve a reintrodução do cruzeiro, confisco das aplicações financeiras e liberação cambial, portanto, foi um planejamento financeiro básico, por tentar estabilizar a economia através da

adequação ao orçamento com o uso das medidas expostas. O Plano Real seguiu a mesma linha ao objetivar o controle inflacionário, e assim retomar o crescimento através da estabilização monetária, portanto o plano também se classifica como planejamento financeiro básico. Não se associa ao planejamento baseado em previsão devido seus objetivos estarem associados apenas à estabilização econômica, assim o crescimento veio como consequência dessa ação. Verifica-se a partir desse plano, um impulso, pois foi um período onde houve estabilidade da moeda e da inflação sendo um divisor de águas destes períodos de planejamentos governamentais, como afirmam Paludo e Procopiuck (2014, p.72). Assim, foi possível estabilizar a economia e retomar as ações de planejamento à longo prazo. Devido ao sucesso que se obteve com os últimos planos, a função planejamento se tornou essencial para garantia da credibilidade na Administração Pública. Com a elaboração dos PPAs, ainda nos anos 90, observa-se que já se criava o futuro a partir das estratégias desenvolvidas.

O Primeiro PPA inaugura a inclusão dos instrumentos de planejamento adotados na Constituição de 1988, as quais são medidas mínimas de planejamento do gasto público por meio dos instrumentos orçamentários PPA, LOA e LDO. Mesmo sem sucesso no alcance da maioria de seus objetivos conseguiu a estabilidade monetária e controle da inflação decorrente do Plano Real, devido à possibilidade de antever o futuro a partir da inclusão das medidas mencionadas, este então, se classifica como planejamento baseado em previsão.

Já os PPAs: Brasil em ação; Avança Brasil; Um Brasil Para Todos e Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade, introduzem novas técnicas de gestão incorporadas à Nova Administração Pública. Seria a incorporação da primeira experiência de gerencialismo num contexto de estabilidade econômica, além de abranger também a gestão por resultados, otimização dos recursos, parcerias público-privadas, participação e inclusão social (orçamento participativo), transparência, geração de empregos dentre outras evidências. Percebe-se que a inexecutabilidade técnica dos primeiros planos dá lugar a um novo modelo, o de gerencialismo, onde as ações agora passam a ser não só elaboradas, mas monitora-se sua implementação e posteriormente é avaliada. Desse modo é possível mensurar resultados e alterar o plano em seu andamento caso algo saia do previsto, características estas que estão presentes nas etapas do processo de administração estratégica.

Neste sentido, Rezende (2010) analisando a construção de uma visão estratégica ressalta que:

A inserção de uma visão estratégica no planejamento governamental depende do estabelecimento de uma sequência de procedimentos que se inicia com a identificação das prioridades nacionais, a tradução dessas prioridades em objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de

tempo, a definição do que precisa ser feito para alcançar esses objetivos, o estabelecimento de etapas e das respectivas metas a serem atingidas para esse fim e a seleção de indicadores a serem utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos, quando necessário. (REZENDE, 2010, p.36).

Tais características classificam esses PPA's em duas vertentes, tanto em planejamento orientado externamente, devido à alocação dinâmica dos recursos e introdução de melhorias externas (Nova Gestão Pública). E também como administração estratégica onde as ações previstas visavam o desenvolvimento e a participação social, execução dos mecanismos modernos de gerencialismo (elaboração, implementação e avaliação), ações flexíveis que levam a explorar competências essenciais adquiridas em cada plano e obter vantagem para avançar com o crescimento e aprimoramento.

Deve-se lembrar de que o planejamento se inicia em nosso contexto na década de 30 de forma centralizada, intervencionista, normativa, econômica e fechado a participação da sociedade. A partir da elaboração dos PPAs essa condição muda e se flexibiliza, ao incluir ações descentralizadas de parcerias e inclusão social por meio do orçamento participativo e transparência. Dessa forma a administração estratégica, se estende até aos PACs 1 e 2 (Plano de Aceleração do Crescimento) que visam também o crescimento econômico, porém com transformação social, geração de emprego e renda, igualdade e ampliação de parcerias. Assim sendo, não só administração estratégica se incorpora aos PACs, mas também o planejamento baseado em previsão visto que, ambos os PACs objetivavam a promoção do desenvolvimento através do crescimento econômico por retomada dos investimentos nos setores estruturantes. Contudo, foi possível considerar a importância da administração estratégica incorporada ao planejamento, com a possibilidade de traçar objetivos flexíveis à conjuntura governamental. Sendo factível associar a elaboração de suas ações, junto aos atores envolvidos direta e indiretamente, a saber, governo e sociedade, não apenas visando o desenvolvimento, mas com foco nos valores sociais e na competitividade dos produtos nacionais. (PALUDO e PROCOPIUCK, 2014, p. 72-73).

Para ilustrar melhor os resultados obtidos, condensa-se, a partir das classificações realizadas; categorias por períodos sendo estas descritas como: **Recuperação Orçamentária**, **Crescimento Estrutural**, **Alcance Estratégico** e **Crescimento Estratégico**. Com o intuito de combinar as dimensões do planejamento à perspectiva estratégica analisada e considerada a partir da conjuntura (econômica, social ou política) de cada período.

Assim sendo, mais adiante, o **Quadro 9** nos traz a síntese dessa periodização para elucidar melhor esta distribuição:

**Quadro 9** – Periodização do Planejamento Governamental Brasileiro por Categorias

<b>Categorias por Períodos</b>	<b>Planejamentos Governamentais Considerados</b>
<b>1936-1966</b> Recuperação Orçamentária	Dasp Plano de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Plano de Obras e Equipamentos Plano Salte Plano Misto Brasil-EUA Plano de Metas Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social Programa de Ação Econômica
<b>1967-1985</b> Crescimento Estrutural	Plano Decenal Decreto-lei nº 200 Plano Estratégico de Desenvolvimento Programa de Metas e Bases I PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento) III PND (Plano Nacional de Desenvolvimento)
<b>1986-1995</b> Recuperação Orçamentária	Plano Nova República A Década Perdida Constituição Democrática de 1988 Plano Collor I e II Plano Real Primeiro PPA
<b>1996-2011</b> Alcance Estratégico	PPA Brasil em Ação PPA Avança Brasil PPA Um Brasil para Todos PPA Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade
<b>2007-2014</b> Crescimento Estratégico	PAC-1 (Programa de Aceleração do Crescimento) PAC-2 (Programa de Aceleração do Crescimento)

**Fonte:** Elaborado pela autora

Assim sendo, podemos examinar que durante o período de (1936-1966), o qual se denomina Recuperação Orçamentária, medidas como: vinculação de recursos orçamentários, redução da inflação, contas especiais, substituição das importações, controle apenas orçamentário, financiamento por alguma instituição privada ou pública como o BNDE, estabilização da economia, redução dos pontos de estrangulamento dentre outras, se pautavam em garantir o controle inflacionário para promoção do desenvolvimento nacional.

Em seguida, no final desse período tais medidas já começam a surtir efeito em relação ao objetivo de crescimento e se estende ao período de (1967-1985), que se classifica como

Crescimento Estrutural, devido à estabilidade econômica adquirida pelas ações anteriores. Nessa conjuntura, podemos mencionar ações como: políticas voltadas ao desenvolvimento, modelos macroeconômicos, estímulo a exportações, descentralização administrativa, expansão da administração indireta, altas taxas de crescimento (milagre econômico), estratégias de longo prazo dentre outras, as quais desencadearam um ritmo acelerado de crescimento no país. Com o aumento da dívida externa, em um ambiente internacional extremamente desfavorável, devido à crise econômica e do Petróleo que se instaurava no país, o período de (1986-1995) foi voltado novamente a Recuperação Orçamentária, onde as ações objetivavam o controle inflacionário através do congelamento da economia, elaboração dos planos Cruzado, Cruzado II, Bresser e Verão, reintrodução do cruzeiro, confisco das aplicações financeiras, liberação cambial, dentre outras, visavam à estabilidade econômica.

Após esse contexto desfavorável ao desenvolvimento nacional, retorna-se a planejar no período de (1996-2011), quando se volta a estabilizar a economia, e então surgem os Planos Plurianuais com ações desenvolvidas para promoção da cidadania, inclusão social, combate a pobreza, redução de desigualdades, geração de empregos, estímulo a investimentos e inovações, introdução do modelo gerencial (elaboração, implementação e avaliação), Nova Gestão Pública (gestão por resultados), objetivos por área e região, dentre outras. Esse período relaciona-se ao Alcance Estratégico, no qual se procurou observar a dinâmica externa e adaptá-la ao contexto do país trazendo uma nova configuração aos planos. A partir da inclusão desse novo modelo, foi possível mensurar resultados, promover a participação e inclusão social e objetivar ações específicas a cada cenário do país.

No último agrupamento (2007-2014), encontram-se os PAC's (Planos de Aceleração de Crescimento) que tiveram por ações promover o desenvolvimento e crescimento da economia; diminuição das desigualdades e inclusão social; geração de empregos e distribuição de renda. Colocou o Estado como catalisador de investimentos privados destinados a infraestrutura, dentre outras ações, e assim é caracterizado como Crescimento Estratégico, por promover o crescimento com transformação social a partir de investimentos públicos e privados em infraestrutura, diferente do período de (1967-1985) Crescimento Estruturado, em que se objetivou apenas o crescimento econômico e este veio como consequência das ações estruturadas no período passado.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por este estudo, através de um resgate histórico quanto aos planejamentos governamentais, foi possível evidenciar que as primeiras experiências de planejamento não contavam com ferramentas de gestão ou até mesmo capacitação técnica que os auxiliasse a elaborar, executar e controlar as ações, período que pode ser considerado como de inexecutabilidade técnica. Portanto, muitos destes ensaios buscaram encaixar o plano apenas ao orçamento, tendo o controle somente das despesas efetuadas (orçamentário) e não físico. No entanto, as ações dos primeiros planos de se adequar ao orçamento possibilitaram aos seguintes, a promoção do crescimento esperado devido à estabilização econômica que se alcançou. Então, alguns planos tiveram suas atividades voltadas ao crescimento e desenvolvimento nacional a partir de um controle inflacionário.

Verificou-se também que as ações tiveram de voltar a esse controle orçamentário à medida que a conjuntura interna, influenciada pelo ambiente externo necessitava de estabilização. Logo, com a consolidação da economia foi possível agregar melhorias externas, otimizar a aplicação dos recursos e valorizar a participação da sociedade estruturada, elevando o planejamento a um novo contexto, descentralizado e flexível, para elaboração de suas ações. Esse novo corpo que os planos tomam se apoia ao contexto da administração estratégica, onde - diferente da primazia dos planos governamentais - são dotados de exequibilidade técnica e assim capazes de elaborar, executar e controlar as ações com uma gestão estratégica integrada ao ambiente. Assim, as ações passam a ser elaboradas por área ou região evidenciando a customização e flexibilidade a estas incorporadas.

Observou-se que é possível viabilizar atividades voltadas ao crescimento e desenvolvimento nacional, baseando-se apenas no seu montante de investimentos. Independente do resultado de ações anteriores voltadas à adequação ao orçamento e estabilização econômica. Desse modo, objetivava-se manter a economia em movimento com investimentos em obras e ações para diminuir as desigualdades e gerar mais qualidade de vida aos brasileiros, conciliando crescimento e estratégia.

Por fim, este estudo mostrou a possibilidade de desenvolver pesquisas complementares, que apontem e estructurem novos pontos de vista com base na conjuntura de elaboração dos planejamentos brasileiros. Sendo possível explorar ainda mais o assunto, que não se limita a estes resultados alcançados. A dificuldade que se pode mensurar em relação a esta pesquisa foi em relação à escassez de publicações sobre o tema abordado para compor o referencial. Dessa forma, foi necessário o uso de materiais mais antigos e também a utilização

de muitos materiais digitais publicados via internet como: revistas, textos e artigos para que se pudesse fazer a análise.

## REFERÊNCIAS

ALDAY, H. E. C. O planejamento Estratégico dentro do Conceito de Administração Estratégica. **Revista da FAE**, Curitiva, v. 3, p. 9-16, mai/ago 2000. ISSN 2. Disponível em: <[https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/505&ved=0ahUKEwjg5ubMi-XXAhWEgJAKHcJHC\\_YQFggeMAA&usg=AOvVaw1qK0ou7zDshmn-GOnwZSRX](https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/505&ved=0ahUKEwjg5ubMi-XXAhWEgJAKHcJHC_YQFggeMAA&usg=AOvVaw1qK0ou7zDshmn-GOnwZSRX)>. Acesso em: 11 novembro 2017.

BRASIL. Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão. **O que é planejamento governamental?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/visao-geral/o-que-e-planejamento-governamental>>. Acesso em: 04 nomenbro 2017.

BRASIL. Ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão. **Quais são os principais desafios do Planejamento Governamental?** Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/visao-geral/quais-s-atilde-o-os-principais-desafios-do>>. Acesso em: 04 NOV 2017.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura – IICA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA, 1998. 104 p. Disponível em: <<https://georgenunes.files.wordpress.com/2015/04/metodologia-de-planejamento-do-desenvolvimento-local-e-municipal-sustentavel.pdf>>. Acesso em: 11 nov 2017.

CARDOSO JR., J. C. A reinvenção do planejamento governamental no Brasil. In: SANTOS, E. A. V. **SANTOS, Eugênio Andrade Vilela dos. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA**. Brasília: [s.n.], v. 4, 2011. p. 517. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_dialogosdesenvol04.pdf&ved=0ahUKEwif9MeQgOXXAhXFFJAKHXAFBZ0QFggcMAA&usg=AOvVaw1CbNks3NBF3sJIbO6RSZv](https://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_dialogosdesenvol04.pdf&ved=0ahUKEwif9MeQgOXXAhXFFJAKHXAFBZ0QFggcMAA&usg=AOvVaw1CbNks3NBF3sJIbO6RSZv)>.

CARDOSO JR., J. C. **Planejamento Governamental e Gestão Pública no Brasil: Elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Brasília, p. 59. 2011.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil.. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, p. 129-150, abr/jun 2007. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1386/1/2007%20Vol.58%2cn.2%20Cavalcante.pdf>>. Acesso em: 28 mai 2018.

CERTO, S. C.; PETER, P. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia**. São Paulo: Pearson, 2005. 304 p.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. 12. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, v. 1, 2001. 385 p. Disponível em: <[https://books.google.com.br/?hl=pt-BR&lr=lang\\_pt&id=6efVJZEeHy4C&oi=fnd&pg=PA9&dq=teoria+geral+da+administra%C3%A7%C3%A3o+&ots=BfLRpWJ4\\_K&sig=oyvqiAcd\\_yu9LPtLTetMJfz-NA#v=onepage&q=teoria%20geral%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o&f=false](https://books.google.com.br/?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=6efVJZEeHy4C&oi=fnd&pg=PA9&dq=teoria+geral+da+administra%C3%A7%C3%A3o+&ots=BfLRpWJ4_K&sig=oyvqiAcd_yu9LPtLTetMJfz-NA#v=onepage&q=teoria%20geral%20da%20administra%C3%A7%C3%A3o&f=false)>. Acesso em: 27 nov 2017.

CHIAVENATO, I.; SAPIRO, A. **Planejamento estratégico Fundamentos e Aplicações**. Rio de Janeiro: Elsevier, v. 12, 2003. 458 p. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang\\_pt&id=35aw-p0MOJ4C&oi=fnd&pg=PA1&dq=planejamento+t%C3%A1tico+e+operacional&ots=6q11EjXp3b&sig=I3aHtYfvWvPOC-sb4XdBp7CkJgc#v=onepage&q=planejamento%20t%C3%A1tico%20e%20operacional&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=lang_pt&id=35aw-p0MOJ4C&oi=fnd&pg=PA1&dq=planejamento+t%C3%A1tico+e+operacional&ots=6q11EjXp3b&sig=I3aHtYfvWvPOC-sb4XdBp7CkJgc#v=onepage&q=planejamento%20t%C3%A1tico%20e%20operacional&f=false)>. Acesso em: 21 nov 2017.

COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 16, 1971. 633 p.

ESTRADA, J. S.; DE ALMEIRA, M. I. R. A eficiência e a eficácia da gestão estratégica: do planejamento estratégico à mudança organizacional. **Revista de ciências da administração**, Santa Catarina, v. 9, n. 19, p. 147-178, set/dez 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/1784>>. Acesso em: 11 nov 2017.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2012.

IRELAND, R. D.; HITT, M. A.; HOSKISSON, R. E.. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

JUSTEN, A. F.; FROTA, M. B. **Planejamento e políticas públicas: apontamentos sobre as limitações em países em desenvolvimento**. VII Simpósio Iberoamericano. Cerro Largo: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). 2016. p. 16.

MATIAS, J. P. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 287 p.

PAIVA, L. M.; LEPRE, M. A.; PINHEIRO, W. **A importância do planejamento estratégico**. Faculdades Integradas do Vale do Ivaí. Ivaiporã, p. 11. 2010.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental: referencial teórico, conceitual e prático**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 226 p.

PEREIRA, M. F. et al. Afinal como se formam as estratégias? O processo de formulação estratégica em uma organização do terceiro setor. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 56-75, 2006. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79056>>. Acesso em: 11 nov 2017.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia de pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. CEPAL, IPEA. Brasília, p. 69. 2010.

SAMPAIO, C. A. C. Planejamento, administração e pensamento estratégico. **Revista de negócios**, Blumenau, v. 6, n. 1, p. 39-48, jan/mar 2001. Disponível em: <<http://proxy.furb.br/ojs/index.php/rn/article/view/385>>. Acesso em: 04 nov 2017.

SANTOS, C. S. **Introdução à gestão pública**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 384 p.

SILVA, F. D. A. E.; GONÇALVES, C. A. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. **Revista de administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, set/dez 2011. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/view/3833>>. Acesso em: 11 nov 2017.

SILVA, W. C. et al. O planejamento estratégico na administração pública: Um estudo multicaso. **Revista de C. Humanas**, Viçosa, v. 13, n. 1, p. 90-101, jan/jun 2013. Disponível em: <<http://www.locus.ufv.br/bitstream/handle/123456789/13024/artigo6vol13-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 28 nov 2017.

ZANELLA, L. C. H. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 164 p.