

Modelos de Gestão e Aprendizado Organizacional no Planejamento Governamental Brasileiro (1995–2024)

Pablo Ziolkowski Padilha

Resumo

Esta pesquisa investiga como diferentes modelos de gestão pública influenciaram os mecanismos de aprendizado organizacional no planejamento governamental brasileiro entre 1995 e 2024. O período analisado inclui reformas gerenciais, ciclos de reconstrução institucional e momentos de descontinuidade administrativa. A hipótese central é que prevaleceu um padrão de aprendizado associado à Nova Gestão Pública (NPM), mesmo em contextos que buscaram fortalecer o papel do Estado. A pesquisa considera também hipóteses complementares: houve aprendizado relacionado às práticas colaborativas (governança pública), aprendizado burocrático (modelo weberiano) e formas híbridas (neoweberiana) ou patrimonialistas. Utiliza-se o método de *process tracing* para reconstruir mecanismos causais em cinco períodos distintos, com base em documentos oficiais, entrevistas e dados secundários. O objetivo é identificar como os modelos de gestão pública ativam diferentes mecanismos de aprendizado no planejamento — como uso de indicadores, deliberação com base em participação social, profissionalização ou estabilidade institucional — e como esses mecanismos moldaram práticas de planejamento nos diferentes governos. Ao analisar a interação entre modelos de gestão e padrões de aprendizado organizacional, o estudo busca contribuir para a compreensão dos modelos de planejamento governamental, fornecendo subsídios para o fortalecimento destas peças fundamentais para o Estado e para a formulação de políticas públicas mais eficazes e responsivas no contexto brasileiro contemporâneo.

Resumo expandido

A trajetória do planejamento governamental no Brasil entre 1995 e 2024 evidencia a convivência e a influência de diferentes modelos de gestão pública, que moldaram de forma variada os mecanismos de aprendizado organizacional no setor público federal. A partir da Reforma Gerencial de 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, a Nova Gestão Pública (NPM) passou a orientar as mudanças administrativas, com foco na eficiência, descentralização e redução do papel direto do Estado na provisão de serviços (Santos, 2011; Couto, 2014). Essa inflexão ganhou força com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), institucionalizando o controle fiscal como eixo estruturante da ação governamental.

Durante os governos do Partido dos Trabalhadores (2003–2016), houve uma tentativa de reorientação do modelo de planejamento, combinando diretrizes gerencialistas com mecanismos de participação social e fortalecimento do planejamento estratégico (Pinho, 2014, Cardoso Jr., 2014). O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), entretanto, tornou-se o principal instrumento de ação governamental, funcionando à margem do sistema formal de planejamento, o que fragilizou a centralidade do Plano Plurianual (PPA) (Cardoso Jr. e Navarro, 2016).

A partir de 2016, com a Emenda Constitucional nº 95, inicia-se um novo ciclo de retração do planejamento estatal, acompanhado de reformas voltadas à desestruturação do PPA e de fundos públicos (Couto & Cardoso Jr., 2020). Em paralelo, a agenda de governança impulsionada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) buscou reforçar instrumentos como controle de riscos, gestão por resultados e avaliação de desempenho — embora com fraca integração ao ciclo orçamentário. O PPA 2020–2023, sob o governo Bolsonaro, refletiu a adesão a uma lógica de Estado mínimo e privatização de serviços públicos (Salvador e Penante, 2022). Já no terceiro governo Lula, observa-se um esforço de reconstrução institucional (Gomide e Lotta, 2024), com foco em planejamento de médio e longo prazo, baseado em capacidades estatais, burocracia profissional e interesse público — diretrizes mais próximas ao modelo neoweberiano .

A literatura aponta que diferentes modelos de gestão pública ativam mecanismos específicos de aprendizado organizacional (Mazur & Oramus, 2018). O modelo burocrático weberiano favorece uma aprendizagem procedimental, voltada à obediência a normas e à estabilidade institucional. O modelo neoweberiano mantém a estrutura burocrática, mas incorpora mecanismos de avaliação e adaptação, promovendo uma aprendizagem mais estratégica. A NPM valoriza o aprendizado baseado em resultados, indicadores de desempenho e *benchmarking*. Já o modelo de governança pública propõe uma aprendizagem

colaborativa, envolvendo múltiplos atores e formas horizontais de deliberação e coprodução de conhecimento.

Com base nesse panorama, a pesquisa busca responder à seguinte pergunta: de que maneira os diferentes modelos de gestão pública adotados no Brasil entre 1995 e 2024 influenciaram os mecanismos de aprendizado organizacional que moldaram o planejamento governamental nesse período?

Para tanto, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

1. Caracterizar os modelos de gestão pública predominantes nos períodos da administração federal entre 1995 e 2024, identificando suas principais diretrizes e pressupostos normativos.
2. Identificar e descrever os mecanismos de aprendizado organizacional relacionado ao planejamento associados a cada modelo, considerando dimensões como foco em resultados, uso de indicadores, participação social, capacidade burocrática, inovação e estabilidade institucional;
3. Analisar a relação entre modelos de gestão pública e padrões de aprendizado organizacional, avaliando como essas interações moldaram práticas de planejamento no governo federal.

A hipótese central é que, apesar das mudanças discursivas e institucionais ao longo do período, predominou um padrão de aprendizado organizacional associado à lógica da Nova Gestão Pública — centrado na busca por eficiência, accountability e uso instrumental de indicadores, mesmo em contextos que defenderam a ampliação do papel do Estado. Como hipóteses complementares, a pesquisa considera:

H2) Houve aprendizagem de tipo colaborativo, alinhada ao modelo da Governança Pública, baseada em redes, deliberação e coprodução entre múltiplos atores.

H3) Persistiram formas de aprendizagem de natureza burocrática, compatíveis com o modelo weberiano, fundado na legalidade, estabilidade institucional e profissionalização técnica.

H4) Observou-se uma aprendizagem de caráter híbrido, compatível com o modelo neoweberiano, que combina rotinas burocráticas estáveis com práticas seletivas de avaliação, profissionalização contínua e incorporação parcial de instrumentos da NPM e da governança, sem abrir mão da centralidade do Estado e da competência técnica.

Para responder a essa pergunta, adota-se como estratégia metodológica o método de *process tracing*, apropriado para analisar mecanismos causais detalhados e explicar como uma causa leva a determinado efeito. A proposta é identificar e compreender como os modelos operam para produzir determinados padrões de aprendizado — especialmente no interior da burocracia de planejamento. A investigação será guiada por quatro etapas principais.

A primeira envolve os critérios de seleção do caso, o planejamento governamental brasileiro no período de 1995 a 2024 é tomado como estudo de caso único, por oferecer diversidade de arranjos institucionais e políticas públicas relevantes para a análise comparativa intra-caso. Esse recorte contempla ciclos de reforma, instabilidade política e tentativas de reconstrução institucional.

A segunda etapa refere-se à identificação do mecanismo causal. Esse processo consiste na decomposição de suas partes: entidades (atores ou instituições, nomeadas por substantivos) e atividades (ações, expressas por verbos), que interagem para transmitir a força causal entre a causa e o resultado. Nesse sentido, o mecanismo que se busca desenvolver é o da aprendizagem, o qual é concebido como a capacidade de ajustar políticas e processos com base em experiências anteriores, tanto no nível individual quanto coletivo do aprendizado (Cunha; Araujo 2018).

A terceira etapa trata da coleta e análise empírica, por meio de fontes de dados como documentos oficiais (PPAs, LOAs, relatórios de desempenho), entrevistas com gestores públicos e especialistas e dados secundários sobre reformas administrativas. A análise buscará verificar a presença e operação dos mecanismos de aprendizado nos diferentes períodos.

Por fim, será realizada uma análise sequencial e inferência causal: os dados serão organizados em cinco períodos analíticos, conforme o quadro abaixo, a fim de examinar a consistência entre os modelos de gestão predominantes e os padrões observados de aprendizado organizacional.

Quadro 1 – períodos analisados

Período	Contexto Institucional e Modelo Predominante
1995–2002	Predominância da Nova Gestão Pública (FHC)
2003–2010	Transição e hibridismo: NPM + elementos de governança (Lula)
2011–2016	Consolidação de elementos de governança + instabilidade (Dilma)
2016–2022	Retorno de tendências gerencialistas + desinstitucionalização (Temer/Bolsonaro)
2023–2024	Reafirmação de valores públicos e reconstrução institucional (Lula 3)

Quadro 2 - Hipóteses e Formas de Aprendizagem por Modelo de Gestão Pública

Hipótese	Modelo de Gestão	Tipo de Aprendizagem	Mecanismos Principais
H1. O aprendizado organizacional predominante seguiu a lógica da Nova Gestão Pública.	Nova Gestão Pública (NPM)	Organizacional orientada por desempenho	<ul style="list-style-type: none"> - Feedback interno (de servidores) - Avaliação de desempenho e metas - Solução de problemas com base em critérios econômicos - Incentivos à inovação e eficiência
H2. O aprendizado foi moldado por práticas da Nova Governança Pública.	Governança Pública (NPG)	Social e colaborativa	<ul style="list-style-type: none"> - Co-produção de conhecimento com stakeholders - Processos participativos e deliberação pública - Redes e parcerias interinstitucionais - Reflexão coletiva e negociação entre atores
H3. O aprendizado seguiu a lógica burocrática weberiana.	Estado Weberiano	Reativa e procedimental	<ul style="list-style-type: none"> - Aperfeiçoamento de procedimentos administrativos - Observância estrita de normas e regulamentos - Avaliação baseada na conformidade
H4. O aprendizado combinou elementos do modelo burocrático com práticas orientadas à performance e à participação.	Estado Neo-Weberiano	Organizacional orientada à profissionalização	<ul style="list-style-type: none"> - Formação e capacitação contínua de servidores - Avaliação institucional e de políticas públicas - Adoção seletiva de práticas do NPM e da governança - Ênfase na competência técnica e integridade funcional

Fonte: Mazur; Oramus, 2018

Referencias:

CARDOSO JUNIOR, J. C.; NAVARRO, C. A. Planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). 2016.

COUTO, L. F. A evolução do Plano Plurianual e as visões em disputa para o planejamento governamental. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, Brasília, v. 4, n. 2, p. 120-131, 2014. Disponível em: www.assecor.org.br/rbpo. Acesso em: 29 maio 2025.

COUTO, L. F.; CARDOSO JUNIOR, J. C. Planejamento e orçamento a partir da Reforma do Aparelho do Estado: das iniciativas gerencialistas à reforma orçamentária e extinção do Plano Plurianual. In: CAVALCANTE, P. L. C.; SILVA, M. S. (org.). *Reformas do Estado no Brasil: trajetórias, inovações e desafios*. Rio de Janeiro: Ipea, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-012-7>. Acesso em: 29 maio 2025.

CUNHA, E. S. M.; ARAÚJO, C. E. L. *Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade*. Brasília: Enap, 2018. 103 p.

GOMIDE, A.; LOTTA, G. Building resilience, agility, and trust: the Neo-Weberian State as a referential model for Brazilian public administration. *Journal of Policy Studies*, v. 39, n. 3, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.52372/jps3930>. Acesso em: 29 maio 2025.

MAITINO, M. E. Process tracing: como e quando usar. In: MELO, F. R.; NOGUEIRA, S.; FERREIRA, T. (org.). *Mídia, opinião pública e relações internacionais*. Belo Horizonte: Selo PPGCOM - UFMG, 2022. v. 1, p. 57-81.

MAZUR, S.; ORAMUS, M. (2018). The neo-Weberian state and paradigms of public management. In S. Mazur, & P. Kopyciński (Eds.), *Public Policy and the Neo-Weberian State* (pp. 38-60). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315187945-4>

SALVADOR, E.; PENANTE, A. P. Das intenções ao planejamento: a orientação política do governo Bolsonaro. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, v. 26, n. 2, p. 541–561, jul./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/20640>. Acesso em: 29 maio 2025.

SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. v. 4, cap. 5.