



PLANO PLURIANUAL VERSUS PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL

PLURIANNUAL PLAN VERSUS STRATEGIC PLANNING: A COMPARATIVE ANALYSIS IN STATE PUBLIC ADMINISTRATION

Aline Crespo dos Reis Neto
Laura Aparecida Coelho Dorileo
Luana Gattass e Silva
Talita Caroline Soares Magalhães Sagaz

Resumo

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise comparativa entre o Plano Plurianual (PPA) e o planejamento estratégico, com foco na administração pública estadual do Estado de Mato Grosso, com base na Lei Estadual nº 12.432, de 9 de fevereiro de 2024. A proposta consiste em analisar em que medida o PPA vigente (2024-2027), instituído por essa lei, incorpora elementos típicos de um planejamento estratégico. O estudo parte da premissa que, embora o PPA seja um instrumento formal de planejamento governamental previsto na Constituição Federal, existem distinções conceituais e metodológicas importantes em relação ao planejamento estratégico tradicional aplicado no setor privado e, progressivamente, adaptado ao setor público. Trata-se de estudo exploratório, de abordagem qualitativa, baseado em pesquisa bibliográfica e análise documental do Plano Plurianual 2024–2027 de Mato Grosso, valendo-se de análise de conteúdo e comparação com conceitos de planejamento estratégico. Espera-se contribuir para o debate sobre a eficácia dos instrumentos de planejamento no setor público e sua adequação às demandas contemporâneas de gestão orientada por resultados.

Palavras-chave: Plano Plurianual. Planejamento Estratégico. Administração Pública. Gestão Governamental.

Abstract

This paper aims to analyze the relationship between the Pluriannual Plan (PPA) and strategic planning within the state public administration of Mato Grosso, based on State Law No. 12,432/2024. The research examines the extent to which the current PPA (2024–2027) incorporates elements of strategic planning. Although the PPA is a formal governmental planning instrument established by the Federal Constitution, it presents conceptual and methodological differences when compared to traditional strategic planning practices developed in the private sector and progressively adapted to the public sector. This exploratory study adopts a qualitative approach, combining bibliographic review and documentary analysis of the 2024–2027 PPA, with content analysis and comparison strategic planning frameworks. The findings are expected to enrich the debate on the effectiveness of planning instruments in the public sector and their suitability to contemporary demands for results-oriented management.



Keywords: Multi-Year Plan. Strategic Planning. Public Administration. Government Management.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento é uma função essencial da administração pública, responsável por definição de metas, prioridades e estratégias de ação governamental. No Brasil, o Plano Plurianual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, possui a função de estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos. Entretanto, a simples existência formal do PPA não garante, por si só, sua efetividade como um verdadeiro instrumento de planejamento estratégico.

Nos últimos anos, tem crescido o interesse pela incorporação de conceitos e metodologias do planejamento estratégico, originado no setor privado, à gestão pública. Objetiva-se maior eficiência, eficácia e alinhamento entre os recursos disponíveis e os resultados desejados. Entende-se o planejamento estratégico, nesse contexto, como um processo contínuo e participativo que busca antecipar cenários futuros, identificar oportunidades e ameaças, e estabelecer objetivos claros, mensuráveis e alinhados à missão institucional.

Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo analisar comparativamente o Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do Estado de Mato Grosso em relação aos conceitos fundamentais do planejamento estratégico, com o intuito de verificar se o referido instrumento pode ser considerado um planejamento estratégico sob a ótica da gestão pública orientada por resultados.

Além da revisão bibliográfica, a análise documental do PPA permitirá identificar se há aderência entre o modelo formal adotado e as boas práticas de planejamento estratégico, contribuindo para o aperfeiçoamento da gestão pública estadual. Para tanto, serão examinados os pressupostos teóricos do planejamento estratégico e comparados com o conteúdo do PPA em vigor no Estado, buscando responder à seguinte questão: em que medida pode o PPA estadual ser caracterizado como um instrumento de planejamento estratégico?

A pesquisa justifica-se pela necessidade de avaliar em que medida o Plano Plurianual (PPA) do Estado de Mato Grosso (2024–2027) incorpora elementos do planejamento estratégico, contribuindo para uma gestão pública mais orientada por resultados. Embora o PPA seja um instrumento legal essencial, sua efetividade como ferramenta estratégica permanece limitada em diversos contextos. Ao aproximar os conceitos de planejamento governamental e planejamento estratégico, este estudo busca oferecer subsídios teóricos e práticos para o aperfeiçoamento das políticas públicas estaduais. Busca-se fortalecer a eficácia, a transparência e a capacidade de resposta da administração pública fomentando, assim, a reflexão crítica sobre os instrumentos de planejamento utilizados na administração pública e sua capacidade de promover resultados concretos à sociedade.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



O conceito de planejamento estratégico é amplamente discutido na literatura da administração, sendo abordado sob diferentes perspectivas por autores renomados. Segundo H. Igor Ansoff (1965), o planejamento estratégico é um processo sistemático e formalizado, cujo principal objetivo é alinhar a organização ao seu ambiente externo, garantindo sua adaptação, sobrevivência e crescimento a longo prazo. Essa visão enfatiza a análise de oportunidades e ameaças do ambiente, bem como o posicionamento organizacional competitivo.

Peter Drucker (1954), por sua vez, embora não utilize diretamente o termo "planejamento estratégico" com a mesma frequência, contribuiu significativamente ao enfatizar a importância da definição clara de objetivos organizacionais. Para ele, "o planejamento não trata de decisões futuras, mas do futuro das decisões presentes", destacando o caráter proativo da gestão estratégica e a centralidade da missão organizacional como guia para as ações estratégicas.

Michael Porter (1996), em sua concepção, entende estratégia como a criação de uma posição única e valiosa no mercado, decorrente de um conjunto de atividades distintas das dos concorrentes. Para Porter, "a essência da estratégia é escolher o que não fazer", o que implica em escolhas conscientes que definem os rumos da organização. Sua abordagem está fortemente voltada à obtenção de vantagem competitiva sustentável por meio de posicionamento estratégico.

Uma outra perspectiva sobre a estratégia organizacional, que ultrapassa os limites dos modelos tradicionais e rígidos, é apresentada por Henry Mintzberg (1994). O autor critica o planejamento estratégico excessivamente formalizado e propõe uma visão mais dinâmica e emergente da estratégia. Para ele, a estratégia não deve ser vista apenas como o resultado de um processo deliberado, mas também pode emergir das ações e padrões organizacionais ao longo do tempo. Essa perspectiva valoriza a aprendizagem, a adaptação e a complexidade do ambiente em que as organizações estão inseridas.

Ademais, Kaplan e Norton (1996), ao desenvolverem o Balanced Scorecard, uma ferramenta estratégica que complementa a mensuração tradicional de desempenho ao integrar indicadores financeiros e não financeiros, proporcionaram uma visão mais completa e estruturada da performance de uma organização e contribuíram para a operacionalização do planejamento estratégico. Embora o foco não esteja diretamente na formulação da estratégia, a abordagem permite traduzi-la em objetivos, metas e indicadores de desempenho, promovendo maior alinhamento entre as ações da organização e sua visão estratégica.

Dessa forma, observa-se que, enquanto autores como Ansoff e Porter priorizam a formulação estratégica e o posicionamento competitivo, Drucker foca na missão organizacional como norte das decisões, Mintzberg propõe uma abordagem mais flexível e emergente, e Kaplan e Norton oferecem ferramentas para a execução e monitoramento da estratégia. A integração dessas diferentes perspectivas enriquece o entendimento do planejamento estratégico, permitindo que ele seja adaptado às especificidades de cada organização e contexto.

Nesse sentido, as contribuições teóricas podem ser complementadas por modelos que descrevem o planejamento estratégico de forma estruturada e sequencial. Um exemplo é o proposto por Hitt, Ireland e Hoskisson (2003 Apud DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011, p. 7), em que o Planejamento Estratégico pode ser organizado em etapas, a saber:



“(i) concepção estratégica: declaração de missão (a razão de ser da instituição) e visão de negócios (como a empresa pretender ser no futuro); (ii) gestão do conhecimento estratégico: diagnóstico estratégico externo e interno - levantamento das oportunidades, ameaças externas e forças e fraquezas internas – e construção de cenários; (iii) formulação estratégica através do sistema de Planejamento Estratégico: elaboração de ações por meio de planos operacionais (programas táticos) e definição dos objetivos, que devem seguir uma hierarquia de importância, prioridade ou urgência; e (iv) implementação da estratégia: questões de estrutura e controles organizacionais, governança corporativa e liderança estratégica.”

Portanto, o Planejamento Estratégico é o processo de elaboração formal e expresso da missão, visão, valores, objetivos e metas da organização. É certo ainda que a estratégia delineada no Planejamento Estratégico deve ser controlada de forma a checar se o padrão proposto foi realizado, sob pena de ineficácia do plano (DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011).

2.2 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PLANO PLURIANUAL

O planejamento estratégico na administração pública ganhou destaque nas últimas décadas como uma ferramenta essencial para a gestão eficiente e transparente dos recursos estatais. Ao contrário do setor privado, cujo foco recai na maximização de lucros e na competitividade, na esfera pública o planejamento estratégico deve estar vinculado à missão institucional, à prestação de serviços e à promoção do desenvolvimento socioeconômico. Embora seja uma prática consolidada no setor privado, sua adoção na administração pública é relativamente recente, apresentando crescimento gradual ao longo dos últimos anos. Esse descompasso histórico decorre, em grande parte, da ausência de competitividade típica do Estado e da inexistência de foco no lucro como objetivo central (DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011).

Em que pese essa realidade diversa, a escassez de recursos (BANDEIRA; AMORIM, 2020) e o foco na excelência da prestação dos serviços têm motivado a formulação e implementação de estratégias no setor público para reduzir incertezas e obter resultados (DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011). Nesse cenário, considerando a busca por eficiência na gestão pública, a necessidade de planejar se viu ampliada no contexto da reforma de Estado e de modernização da administração pública brasileira da década de 1990, impulsionadas pela teoria do *New Public Management (NPM)* (BRANCO, 2014).

Diante desse contexto de mudanças e influência de novas abordagens gerenciais, entende-se que a adoção do planejamento estratégico pela administração pública nacional tenderia a integrar os processos de formulação, implementação e avaliação do futuro da instituição, com vistas à obtenção dos resultados almejados. Ao mesmo tempo, tal instrumento poderia evidenciar os resultados alcançados mesmo em instituições nas quais as decisões permanecem marcadas por práticas de cunho político, patrimonialista e burocrático (BRANCO, 2014).

Por outro lado, ainda há resistências na aplicação de uma ferramenta de origem privada em instituições públicas que não almejam lucro. A burocracia é um fator



complicador da implementação do planejamento estratégico. (DE ARAÚJO E SILVA; GONÇALVES, 2011).

Ainda assim, mesmo diante desses desafios, o planejamento estratégico na administração pública tem como finalidade principal alinhar recursos, políticas e ações governamentais aos objetivos de longo prazo do Estado, adotando uma lógica orientada para resultados mensuráveis e impacto social. Nesse contexto, o Plano Plurianual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, configura-se como um dos principais instrumentos de planejamento governamental, estabelecendo, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para um período de quatro anos.

O artigo 165, § 4º e 166 da Constituição Federal reforçam que o PPA deve nortear a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento, especialmente a LDO e LOA, ao passo que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais devem ser igualmente consonantes aquele instrumento de médio prazo. Desse modo, infere-se que a Carta Magna alça o PPA como elemento central de planejamento. (PAULO, 2010).

Sob essa ótica, parte da doutrina sustenta que as disposições constitucionais sobre o PPA demonstram a intenção do legislador constituinte de fazer do planejamento uma função importante e obrigatória, e não uma opção do governante da vez. Tanto é que o art. 74 da Constituição Federal previu a avaliação do cumprimento das metas previstas no plano plurianual por controle interno dos três poderes. Conforme este entendimento, o PPA configura-se um instrumento de planejamento estratégico por firmar em lei um compromisso político para além do mandato presidencial (PAULO, 2010).

Por outro lado, diversos autores têm discutido criticamente o papel e as limitações do PPA no contexto do planejamento governamental brasileiro. Para Gonçalves (2001), o PPA, embora concebido como um instrumento técnico-racional de planejamento, apresenta limitações significativas decorrentes da forte influência política sobre sua formulação e implementação, bem como da reduzida participação social nos processos decisórios. Essa realidade compromete a efetividade do planejamento como mecanismo de controle democrático e de articulação entre governo e sociedade civil.

Arretche (1999) destaca outro desafio recorrente: a desarticulação entre o planejamento estratégico e o processo orçamentário. Segundo a autora, a separação entre esses dois campos compromete a coerência e a execução eficaz das ações planejadas, gerando descontinuidade administrativa e fragilizando o compromisso com metas de longo prazo. Para que o PPA cumpra sua função estratégica, é necessário que haja uma integração efetiva entre o planejamento e o orçamento público, permitindo a alocação racional de recursos de acordo com prioridades definidas.

Em relação aos demais planos, Doro (2019) observa que as diretrizes estratégicas do PPA raramente influenciam de forma efetiva a elaboração dos planos setoriais, sendo mais comum que ocorra o movimento inverso, com os planos setoriais exercendo influência sobre o PPA. Esse cenário indica que o PPA, na prática, desempenha papel limitado como orientador estratégico, tanto para a alocação orçamentária quanto para a definição das ações do Poder Executivo.

Sob outra perspectiva, há quem considere o Plano Plurianual como uma consolidação dos planos estratégicos de todos os órgãos públicos federais, organizados na forma de programas e ações. No entanto, Cerqueira (2019) ressalta que o PPA não se confunde com o Plano Estratégico Institucional, ainda que este possa servir como importante instrumento de referência para sua elaboração.



Diante dessas limitações e percepções distintas, Cavalcante (2015) propõe a modernização do PPA por meio da incorporação de elementos estratégicos mais robustos. O autor argumenta que, para aumentar sua eficácia, o PPA deve superar a visão meramente procedimental e adotar práticas mais alinhadas à gestão por resultados, com foco em indicadores de desempenho, metas claras e monitoramento contínuo. Essa reconfiguração permitiria ao PPA atuar de forma mais efetiva como um instrumento de coordenação das ações governamentais e de resposta às demandas sociais.

Assim, observa-se que, embora o PPA represente uma ferramenta relevante no planejamento estratégico estatal, ele enfrenta obstáculos institucionais e operacionais que limitam seu potencial transformador. A superação dessas limitações passa pela valorização da participação social, pela articulação entre planejamento e orçamento e pela adoção de abordagens mais estratégicas e orientadas por resultados.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia utilizada neste estudo combina abordagem qualitativa com técnicas de análise documental e pesquisa bibliográfica. Para atender aos objetivos propostos, realizou-se um estudo exploratório para aprofundar o conhecimento sobre os conceitos de planejamento estratégico e sua aplicação na administração pública por meio da análise do PPA. Segundo Gil (2008), a pesquisa exploratória é uma ferramenta que permite alterar, melhorar conceitos, visando uma aproximação dos fatos, que na maioria das vezes são pouco explorados.

Classificada como qualitativa quanto à abordagem (SILVA, 2024), a presente análise adotou como procedimento técnico a pesquisa bibliográfica, desenvolvida com base em obras que discutem o problema investigado (GIL, 2008). Realizou-se levantamento de literatura especializada sobre planejamento estratégico no setor público e sobre o PPA como instrumento legal de planejamento governamental. Para a coleta dos dados utilizou-se análise documental consubstanciada no estudo de conteúdo do Plano Plurianual 2024–2027 do Estado de Mato Grosso, com foco em sua estrutura e elementos constitutivos.

A técnica de análise de dados empregada consistiu na análise de conteúdo através da descrição do que está contido nos documentos e relatórios dos sites institucionais, elaboração de quadro comparativo entre os elementos do PPA do Estado de Mato Grosso (2024-2027) e os principais aspectos do planejamento estratégico identificados na literatura.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 ANÁLISE DO PPA 2024-2027 DO ESTADO DE MT

O texto da Lei Estadual n.º 12.432, de 09 de fevereiro de 2024 institui o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2024-2027, sendo certo que o Plano Estratégico do Estado de Mato Grosso é parte integrante do PPA. O artigo 2.º afirma que o Plano Plurianual organiza a atuação governamental para alcançar os objetivos definidos e expressos no Plano Estratégico. Ademais, em seu artigo 3.º, há o detalhamento da



metodologia de elaboração do Plano Estratégico, bem como indica como resultado deste o Mapa Estratégico que concretiza os resultados a serem alcançados no médio e longo prazo. Por fim, o texto da lei considera o Plano Plurianual 2024-2027 e o Plano Estratégico instrumentos de planejamento que compõem o modelo de gestão estratégica do Estado de Mato Grosso (MATO GROSSO, 2024).

Segundo o Plano Estratégico de Mato Grosso veiculado pela Lei Estadual n.º 12.432, de 09 de fevereiro de 2024, o mesmo “pode ser visto como o principal alicerce para o PPA, orientando assim, as políticas públicas e, consequentemente o orçamento para os próximos anos...” (p. 11, MATO GROSSO, 2024).

A presente seção aborda a estrutura do documento oficial que consolida o planejamento estratégico do Governo do Estado de Mato Grosso para o período vigente. Trata-se de um instrumento formal que orienta as ações governamentais com base em diretrizes estratégicas, metas e indicadores de desempenho. O documento, além de estabelecer os fundamentos da atuação estatal, também se alinha com referências nacionais e internacionais de gestão pública, sendo integrado aos principais instrumentos de planejamento do Estado, como o Plano Plurianual (PPA).

O próprio documento, em sua apresentação, identifica-se como um planejamento estratégico, formalizado por meio da Lei nº 12.432, de 9 de fevereiro de 2024, a qual inclui o anexo intitulado "Plano Estratégico do Governo do Estado de Mato Grosso". Esse plano foi estruturado com o apoio do Nível Estratégico do Poder Executivo Estadual, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), de equipes técnicas setoriais — compostas por representantes dos núcleos de gestão estratégica — e da Fundação Dom Cabral, parceira técnica na elaboração do documento.

A construção do plano utilizou como insumos principais: o Plano de Governo 2023–2026, o alinhamento com os indicadores do Ranking de Competitividade dos Estados, elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), bem como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos na Agenda 2030 da ONU. Além disso, foram realizadas oficinas para a construção do Mapa Estratégico, utilizando a ferramenta de análise SWOT (Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças), além da incorporação de projeções macroeconômicas e fiscais para orientar a estratégia ao longo de seu ciclo de vigência.

O documento é dividido em onze anexos que oferecem um panorama completo da estratégia governamental, incluindo: o Plano Estratégico do Governo; cenários socioeconômico e fiscal; consolidação de programas e ações por eixos estratégicos; demonstrativos orçamentários; inovações metodológicas; metas e prioridades para 2024; resultados de consulta pública; mapa das regiões de planejamento; e a programação dos demais poderes e ações padronizadas.

O PPA organiza a atuação governamental em seis eixos estratégicos, conforme demonstrado no Quadro Síntese - PPA 2024-2027 do Estado de Mato Grosso, abaixo:

Quadro 1 – Síntese do PPA 2024–2027 do Estado de Mato Grosso.

Eixo Estratégico	Programas Exemplos	Objetivos Principais	Indicadores Estratégicos
-------------------------	---------------------------	-----------------------------	---------------------------------



Social	Educação, Saúde, Segurança, Assistência Social, Cultura, Lazer	Garantir acesso e qualidade nos serviços essenciais, promover inclusão e bem-estar social	Taxa de escolarização, cobertura vacinal, índice de criminalidade, índice de desenvolvimento social
Econômico	Desenvolvimento Econômico, Geração de Emprego e Renda	Aumentar competitividade e performance econômica do Estado	PIB estadual, taxa de emprego, número de empreendimentos
Ambiental	Conservação Ambiental, Proteção de Recursos Naturais	Preservar biomas, uso sustentável dos recursos	Área preservada, índice de desmatamento, qualidade da água
Infraestrutura	Logística, Transporte, Obras Públicas	Expandir e modernizar infraestrutura para integração regional	Km de rodovias pavimentadas, índice de qualidade logística
Digital	Transformação Digital, Inovação Tecnológica	Ampliar acesso e qualidade dos serviços digitais	Número de serviços digitalizados, índice de satisfação do usuário
Institucional	Gestão Pública, Equilíbrio Fiscal	Fortalecer a eficiência administrativa e a governança	Índice de eficiência da gestão, resultado fiscal

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base na Lei Estadual nº 12.432/2024 - PPA 2024–2027/MT (2025).

Diante de todo o exposto, constata-se que a Lei em análise, ao disciplinar o planejamento governamental do Estado de Mato Grosso, reconhece o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Estratégico como documentos de planejamento e gestão que, embora possuam características e funções próprias, encontram-se fortemente interligados e mutuamente dependentes. Ambos integram o que a legislação denomina Modelo de Gestão Estratégica do Estado de Mato Grosso, concebido para assegurar maior coerência entre a definição de objetivos de médio e longo prazo e a implementação efetiva das políticas públicas. Nesse modelo, o PPA assume o papel de instrumento orientador da execução programática e orçamentária para o quadriênio, enquanto o Plano Estratégico estabelece a visão de futuro, as diretrizes gerais e os eixos estruturantes que norteiam a atuação governamental. Essa articulação busca promover maior alinhamento entre estratégia e operação, garantindo eficiência, continuidade administrativa e resultados de maior impacto para a sociedade.



4.2 ANÁLISE COMPARATIVA E REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE O PPA 2024–2027

A partir da análise comparativa, observa-se que o PPA 2024–2027 do Estado de Mato Grosso, incorpora avanços importantes, aproximando-se das práticas típicas do planejamento estratégico, tais como a definição de missão, visão e valores, a utilização da análise SWOT, o alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o uso de indicadores de desempenho. Essas características reforçam seu potencial como instrumento de gestão orientada por resultados.

Todavia, persistem desafios estruturais e institucionais que limitam sua plena efetividade. A vinculação legal e a rigidez temporal do PPA reduzem sua flexibilidade para ajustes dinâmicos diante de mudanças de cenário — característica essencial ao planejamento estratégico segundo autores como Mintzberg (1994). Além disso, embora haja mecanismos formais de participação social, estes permanecem restritos a audiências e consultas públicas pontuais, não configurando um processo amplamente participativo e contínuo, como recomendado para estratégias inclusivas e legitimadas socialmente.

Outro ponto crítico refere-se à integração entre planejamento e execução orçamentária. Apesar de o PPA orientar formalmente a LDO e a LOA, a prática ainda revela riscos de desarticulação entre o que é planejado e o que efetivamente recebe dotação orçamentária e execução, o que pode comprometer a coerência estratégica. Soma-se a isso a necessidade de fortalecer o monitoramento e a avaliação como instrumentos de retroalimentação do processo decisório, de forma a garantir que os indicadores não sejam apenas métricas formais, mas efetivamente utilizados para corrigir rumos e aprimorar políticas públicas.

Assim, embora o PPA estadual apresente inovações e avanços metodológicos, sua consolidação como verdadeiro instrumento de planejamento estratégico depende de: (i) maior flexibilidade para revisões intermediárias; (ii) ampliação e qualificação da participação social; (iii) integração efetiva entre planejamento e orçamento; e (iv) uso sistemático das avaliações para retroalimentar o ciclo de gestão. Esses pontos são fundamentais para que o documento cumpra, na prática, o papel que a legislação e o discurso institucional lhe atribuem, contribuindo para uma administração pública mais responsiva, transparente e orientada a resultados.

O quadro a seguir apresenta uma consolidação das principais diferenças e aproximações entre o planejamento estratégico, o Plano Plurianual (PPA) e o PPA do Estado de Mato Grosso (2024–2027), destacando aspectos como base legal, objetivos, metodologia, participação social e mecanismos de monitoramento.

Quadro 2 – Comparativo das características do Planejamento Estratégico, do Plano Plurianual e do PPA do Estado de Mato Grosso

Aspectos	Planejamento Estratégico	Plano Plurianual (PPA)	PPA Estado Mato Grosso 2024-2027
Base legal	Não possui base legal específica, mas é adotado como boa prática de gestão	Constituição Federal de 1988, Art. 165	Constituição Federal de 1988, Art. 165; Constituição Estadual de Mato Grosso 1989, Art. 162



Periodicidade	Flexível (pode ser revisado periodicamente conforme necessidade)	Quadrienal (4 anos)	(4)	Quadrienal (4 anos)
Foco temporal	Longo prazo (visão de futuro)	Médio prazo		Médio prazo, porém, com elementos de longo prazo: missão, visão e valores
Objetivo principal	Definir direções estratégicas e metas organizacionais	Planejar a alocação de recursos públicos de forma regionalizada		Planejar a alocação de recursos públicos, dar diretrizes estratégicas para alcance dos objetivos elencados como prioridade (Art. 2.º da Lei: organizar a atuação governamental em programas e ações, os quais serão orientados para o alcance dos objetivos de Governo definidos para o período de sua vigência e expressos no Plano Estratégico do Estado de Mato Grosso).
Elaboração	Participativa, com envolvimento de gestores, técnicos e partes interessadas	Técnica e política: elaborada pelo Executivo, aprovada pelo Legislativo		Técnica e política: elaborada pelo Executivo, aprovada pelo Legislativo, com participação social através de audiências e consultas públicas.
Metodologia	Baseada em análise SWOT, missão, visão, objetivos estratégicos e indicadores	Baseada em programas e ações		Baseada em programas, ações e produtos, com adoção dos ODS e do Ranking CLP, análise SWOT e cenários macroeconômico e fiscal
Flexibilidade	Alta – permite ajustes contínuos	Baixa – estruturado por leis		Baixa – estruturado por leis
Integração com orçamento	Indireta – pode influenciar, mas não necessariamente	Alta – orienta LDO e LOA		Alta – orienta LDO e LOA



	define o orçamento		
Ênfase	Inovação, resultados e foco em desempenho	Cumprimento legal e formalidade	Cumprimento legal, orientação sobre os gastos públicos
Monitoramento e Avaliação	Mapa estratégico, Balanced Scorecard, Key performance Indicators (KPIs), OKR (Objectives and Key Results).	Acompanhamento contínuo, prestação de contas e avaliação periódica.	Acompanhamento de indicadores do plano estratégico e do PPA (art. 19 e 20); painel de monitoramento do ODS; ranking CLP ; Relatório Anual de Gestão - RAG e Relatório de Avaliação do Plano Estratégico do Governo do Estado de Mato Grosso e do Plano Plurianual (art. 23)
Participação Social	Pode ser mais aberta e inclusiva, com maior envolvimento da sociedade	Limitada – geralmente restrita a audiências públicas	Limitada, audiências e consultas públicas, painel de monitoramento.

Fonte: Elaborado pelas autoras, com base na literatura sobre planejamento estratégico e na Lei Estadual nº 12.432/2024 - PPA 2024–2027/MT (2025).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo buscou analisar, sob uma perspectiva crítica e comparativa, a incorporação, pelo Plano Plurianual (PPA) 2024–2027 do Estado de Mato Grosso, de elementos característicos do planejamento estratégico, considerando sua base legal, estrutura e metodologia de elaboração. A partir da revisão bibliográfica, da análise documental da Lei Estadual nº 12.432/2024 e do quadro comparativo elaborado, foi possível identificar avanços relevantes na concepção do PPA estadual, especialmente pela inclusão de missão, visão, valores, análise SWOT, indicadores de desempenho e alinhamento a referenciais como os ODS e o Ranking de Competitividade dos Estados.

Assim, o PPA 2024-2027 apresenta-se como um instrumento robusto e abrangente, incorporando práticas modernas de gestão pública e priorizando a integração de políticas, o monitoramento contínuo e a transparência. Entretanto, sua efetividade dependerá da capacidade de articulação intersetorial, da disciplina fiscal e da execução fiel das metas previstas, especialmente frente a desafios conjunturais e restrições orçamentárias.

Entretanto, persistem desafios que limitam seu pleno caráter estratégico, como a rigidez temporal, a participação social restrita, a integração nem sempre efetiva entre planejamento e orçamento e o uso ainda incipiente dos mecanismos de monitoramento e avaliação para retroalimentar decisões.



Conclui-se que, embora o PPA estadual apresente melhorias metodológicas, sua consolidação como instrumento estratégico depende de maior flexibilidade, participação qualificada, articulação orçamentária e uso efetivo das avaliações, fortalecendo, assim, a gestão pública e a entrega de resultados à sociedade.

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Naiara Amorim da Silva; BARBOSA, Flávia Lorenne Sampaio; BIZARRIA, Fabiana Pinto de Almeida; BARROS, Rômulo Oliveira. Programa de Gestão e Desempenho e mudanças organizacionais na Administração Pública Federal Brasileira: uma análise integrativa da literatura. **Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, [S. l.], n. E69, p. 451-464, 2024.

ANSOFF, H. I. **Corporate Strategy: An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion**. New York: McGraw-Hill, 1965.

ARRETCHE, M. **Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

BANDEIRA, Herívânio Torres; AMORIM, Tânia Nobre Gonçalves Ferreira. Percepção dos servidores públicos sobre planejamento estratégico organizacional: o caso de uma unidade descentralizada do MPF através da implantação do balanced scorecard. **REUNIR: Revista de Administração, Ciências Contábeis e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 10, n. 2, p. 66-77, 2020. Disponível em: <https://www.reunir.revistas.ufcg.edu.br>. Acesso em: 7 ago. 2025.

BRANCO, Luiza Szczerbacki Castello. O planejamento estratégico no setor público brasileiro. **Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI (GECONT)**, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 173-182, jan./jun. 2014.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Instrução Normativa Conjunta SEGES/SGPRT/MGI nº 24, de 28 de julho de 2023**. Estabelece orientações a serem observadas pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC e do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal – SIORG relativas à implementação e execução de Programa de Gestão e Desempenho - PGD. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2023. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-conjunta-seges-sgprrt-mgi-n-24-de-28-de-julho-de-2023-499593248>. Acesso em: 10 out. 2024.

CAVALCANTE, P. L. C. **Planejamento e orçamento no Brasil: avanços e limites do Plano Plurianual (PPA)**. Brasília: Ipea, 2015.



CERQUEIRA, Luiz Aires Maranhão. O planejamento estratégico e o plano plurianual. *In: ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. Curso planejamento estratégico para organizações públicas: módulo 6.* Brasília, DF: Enap, 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/8397/1/M%C3%B3dulo%206%20-%20Planejamento%20Estrat%C3%A9gico%20e%20o%20Plano%20Plurianual.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2025.

DE ARAÚJO E SILVA, Flávia; GONÇALVES, Carlos Alberto. O processo de formulação e implementação de planejamento estratégico em instituições do setor público. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, Santa Maria, v. 4, n. 3, p. 458-476, set./dez. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273421614010>. Acesso em: 7 ago. 2025.

DORO, Flavio Patricio. Plano estratégico ou orçamento plurianual? A articulação entre o PPA e o planejamento setorial no governo federal. *Revista Cadernos de Finanças Públicas*, Brasília, v. 19, n. 1, p. 1-44, mar. 2019.

DRUCKER, P. F. *O melhor de Peter Drucker*. São Paulo: Nobel, 2001.

DRUCKER, P. F. *The Practice of Management*. New York: Harper & Row, 1954.

GIL, A. C. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, L. M. V. *Planejamento governamental: teoria e prática no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2001.

KAPLAN, R.; NORTON, D. *Mapas Estratégicos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press, 1996.

MATO GROSSO. [Constituição (1989)]. *Constituição do Estado de Mato Grosso*. Cuiabá: Assembleia Legislativa, 1989. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/lei/constituicao-estadual-mt>. Acesso em: 5 jun. 2025.

MATO GROSSO. Governo do Estado. *PPA 2024–2027*. Cuiabá, [2023]. Disponível em: <https://www.seplag.mt.gov.br/index.php?pg=ver&id=7259&c=111&sub=true>. Acesso em: 5 jun. 2025.

MINTZBERG, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. New York: The Free Press, 1994.

PAULO, Luiz Fernando Arantes. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 61, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010.

PORTER, M. E. What is Strategy? *Harvard Business Review*, [S. l.], v. 74, n. 6, p. 61–78, 1996.

XIII CONASUM

CONGRESSO DE
ADMINISTRAÇÃO DO SUL DE
MATO GROSSO



V CONFACAP

CONGRESSO DA FACULDADE
DE CIÊNCIAS APLICADAS E
POLÍTICAS

SANTOS, D. Planejamento Governamental e Estratégico. **Revista Administração Pública**, [S. 1.], 2021.

SILVA, Aline da Costa. Classificação metodológica das pesquisas científicas. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE PESQUISAS E PRÁTICAS EM EDUCAÇÃO, 2., 2024. **Anais** [...]. [S. l.: s. n.], 2024. p. 1-5. Disponível em: <https://revistas.cceinter.com.br/anaisconpepe/article/download/1452/1417/6941>. Acesso em: 10 nov. 2025.