Planejamento Estratégico: a utilização de metas e indicadores como instrumentos essenciais para uma Administração Pública mais hábil

Albenir Rêgo Barbosa[1]

[1]*Universidade Federal do Piauí-UFPI, Teresina, Piauí, Brasil (albenir@ufpi.edu.br)*

Resumo: Planejamento Governamental (PG) é tema relevante na gestão pública do Brasil e isso é constatado historicamente com os esforços de estabelecimento de ordem no uso dos recursos públicos e diante da ordem econômica e social. A pesquisa é uma análise documental, por meio da utilização de documentos científicos que versam sobre Planejamento na Administração Pública. Este trabalho, tem caráter exploratório, com uma abordagem eminentemente qualitativa. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e descritiva para analisar o Planejamento Estratégico de Governo (PEG) na Administração Pública. Foi possível perceber que, em um ambiente de evolução das atividades de planejamento, através de dados selecionados e planos identificados, com a construção de instrumentos adequados de análise é que se obtém respostas mais adequadas às necessidades de uma sociedade em uma democracia moderna.

Palavras-chave: Administração Pública; Planejamento Estratégico; Planejamento Governamental; Instrumentos de planejamento.

INTRODUÇÃO

Existe, no âmbito público, modernamente, uma necessidade constante de gestão conduzindo as ações para que as coisas aconteçam. O planejamento é fundamental para a gestão pública porque implica em busca constante de melhores resultados, de maneira a otimizá-los em um processo intelectual, técnico e consciente pelo qual procura-se estabelecer uma relação entre presente e futuro, antevendo decisões a serem tomadas, como preconiza os modernos processos de gestão.

A Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo (ações que necessitam de planejamento), conforme Meirelles (2013). Operacionalmente, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Segundo Souza R. de. (2014), a origem do Planejamento Governamental (PG) no Brasil data do século XIX, sobretudo a partir de 1890. Nesse período, o governo da chamada República Velha ou República Agrária institucionalizou um plano geral, conhecido como Plano de Viação, que deu os primeiros passos rumo à sistematização da coordenação das contas e recursos públicos no país.

Acerca do planejamento em Estados nacionais, conforme Dagnino (2009), após a década de 1920, em uma situação de transição econômica, no período da chamada Nova Política Econômica, o planejamento torna-se relevante como instrumento de organização econômica e social. Nesse sentido, para Amato (1977), o Planejamento Governamental (PG) é a função de formular sistematicamente os programas de governo, sem nenhuma identificação com qualquer tipo de ideologia particular ou com determinadas formas e graus de controle governamental.

Ademais, segundo Dagnino (2009), o planejamento, passou a gerar efeitos socioeconômicos positivos em diversos países. O planejamento público e estatal, em um período que se distinguiam economias capitalistas e socialistas, passou a ser visto como uma possibilidade de superar as relações sociais e técnicas de produção vigentes, como uma maneira de evitar falhas de mercado e, assim, forjar o seu papel como ente regulador e alocador de recursos.

A essa época começaria a se desenhar no Ocidente após a crise de 1929, para Coelho (2009), uma forma de Estado que ganharia seus contornos mais bem definidos após 1940. Segundo o autor, o sociólogo alemão Claus Offe o chamou de *Welfare State* Keynesiano. Pierre Rosanvallon o chamou de Estado providência e outros ainda o designaram como o Estado assistencial, ou Estado de bem estar social. Nesse sentido, o Estado de bem estar social sucede o Estado Liberal, intervindo por meio de políticas públicas e no mercado a fim de assegurar aos seus cidadãos um patamar mínimo de igualdade social e um padrão mínimo de bem estar.

No Brasil, conforme Dagnino (2009), a partir da década de 1930, iniciou-se um processo de

aparelhamento do estado brasileiro para intervir na regulação econômica e social, e promover o desenvolvimento nacional. O planejamento estatal, segundo Souza R. de. (2014), originariamente, era privilégio da chamada tecnocracia brasileira; em seguida, evolui do chamado planejamento tradicional e governamental para uma concepção de planejamento estratégico, para atingir, do ponto de vista da sociedade, a sua forma mais democrática e transparente com o planejamento participativo, o qual, também aparece, posteriormente, com a roupagem de orçamento participativo.

Nesse sentido, os esforços de Planejamento Estratégico (PE) na Administração Pública Brasileira datam do final da década de 1930, segundo Dagnino (2009). O Estado viu-se na necessidade de se organizar, simular e sistematizar ações e objetivos com o intuito de atender às demandas públicas e correção dos desvios que o mercado demonstrava não possuir a capacidade de regulação. Existia uma orientação em atender às necessidades latentes de ordem política, social e econômica.

Existia a necessidade de um novo Estado, mais providenciador, isso na década de 1920 ainda, mas o Brasil já estava atrasado nessa corrida pelo desenvolvimento, pois precisava ainda se industrializar (o que só ocorreu após a década de 1950). Foi justamente a essa época (década do processo de industrialização do país) que surgiram os primeiros os planos governamentais mais complexos diante de uma demanda da própria sociedade e da ordem econômica.

Segundo Vieira e Falabrette (2024), diante disso, o Planejamento Estratégico (PE) surge como uma valiosa "ferramenta" de auxílio à alta administração estatal, pois permite direcionar as ações gerenciais da organização, dentro de um plano previamente determinado, de metas e estratégias, aumentando com isso, a tomada de decisões mais assertivas.

Abnegava-se, contudo, a ideia de que o planejamento poderia prever e controlar tudo, mas ele era visto como um instrumento técnico, segundo Oliveira (2006). Durante a década de 1960, surgiu a ideia de que o planejamento não deveria ser um instrumento estritamente técnico, mas também político. O planejamento deveria servir como instrumento de mudança social, principalmente em favor dos interesses dos menos favorecidos social e politicamente.

A potencialidade que o processo de planejamento propunha em termos de perspectiva, simulação e organização para a consecução das metas econômico-produtivas, para Dagnino (2009), permitiu que fosse possível atingir os níveis de produção agrícola e industrial impostos por uma nova economia dinâmica e diante de adversidades.

Desse modo, asseguram Vieira e Falabrette (2024), uma organização que utiliza ferramentas de Planejamento Estratégico (PE), seguirá a melhor direção para alcançar a maior interação possível com o ambiente. Mesmo com as diferenças gerenciais nas instituições públicas ou privadas, é de fundamental importância a aplicabilidade desse instrumento, pois reúne ferramentas norteadoras para a eficiência e eficácia da gestão.

A partir desse contexto de análise, procura-se responder o questionamento central da pesquisa: **De que maneira o planejamento estratégico proporciona uma boa gestão dos recursos públicos, norteando os planos e as políticas de governo?**

Desse modo, objetivo central do presente estudo é: analisar de que maneira o planejamento governamental pode ser identificado como estratégia essencial para a Administração Pública**.** Para isso, três objetivos específicos foram necessários: 1) Identificar de que maneira a Administração Pública operacionaliza suas ações estrategicamente; 2) Caracterizar a importância do uso de indicadores e dados para a Administração Pública; 2) Demonstrar como planos e metas podem proporcionar uso mais racional dos recursos públicos.

MATERIAL E MÉTODOS

O presente trabalho de pesquisa está desenvolvido considerando as três fases essenciais da análise de conteúdo de Bardin (2016) - pré-análise, análise do material e tratamento dos resultados. Especificamente, refere-se à uma análise documental, por meio da utilização de documentos científicos que versem sobre a temática Planejamento na Administração Pública.

De acordo com Gil (2017), a pesquisa bibliográfica possibilita a compreensão e o aprofundamento do conhecimento existente sobre um determinado tema, permitindo ao pesquisador identificar, analisar e discutir as contribuições já estabelecidas na literatura acadêmica e profissional. Nesse sentido, este trabalho, tem caráter exploratório, com uma abordagem eminentemente qualitativa. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental e descritiva para analisar o Planejamento Estratégico de Governo na Administração Pública.

Para o processo de pré-análise foram realizadas investigações preliminares, criando um processo de

conhecer o contexto no qual a pesquisa foi realizada. Foi verificado como útil para determinar o método e refletir sobre seu paradigma e também considerar o objetivo que se atribui à pesquisa. Dessa maneira, foram selecionados livros, artigos, dissertações, teses, legislação relacionada e outros documentos científicos (como relatórios institucionais) que versem sobre o tema em estudo.

Em um outro momento, foram considerados necessários dois períodos para esse levantamento. No primeiro período, de 2000 a 2010, foram selecionados artigos, dissertações e teses sobre planejamento de governo e no segundo período, de 2010 a 2025, foram selecionados também os artigos, dissertações e teses sobre o tema. Para os dois períodos de busca os documentos científicos mais relevantes, considerando o número de citações, foram escolhidos para compor essa etapa da pesquisa. A busca por esse material foi realizada através do *Google Scholar* e para alcançar dados indexados de relevantes bases científicas.

A interpretação dos dados se deu de maneira descritiva e reflexiva. Após a análise fundamentada e crítica do material coletado inicialmente, foi analisado o conteúdo relevante, resultado dessa coleta sobre a temática em estudo, para responder o questionamento geral de pesquisa. Sendo, assim, possível refletir e inferir sobre o objetivo geral de pesquisa.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Estratégia de Planejamento Governamental no Brasil

A construção de planos para atingir metas e objetivos é fundamental para obter resultados desejados em gestão pública. Até pode parecer tarefa fácil afirmar que através de um planejamento estratégico, com o uso de ferramentas de instrução de dados típicos das organizações privadas, resultaria em otimização de serviços públicos, no entanto, fatores dos mais diversos, dentro de um contexto ainda maior que nas organizações privadas, afetam a busca por uma Administração Pública mais hábil.

Dagnino (2009) demonstra que, o contexto histórico da Administração Pública brasileira é, inicialmente, adverso à adoção de um Planejamento Estratégico Governamental (PEG) como instrumento de gestão pública. Isso porque as atividades a ele correspondentes surgiram e se desenvolveram no interior de um aparelho de "Estado Herdado". O planejamento teve frequentemente um caráter demagógico e manipulador (nos períodos intervencionistas) ou foi praticamente "desativado" (no período do neoliberalismo) por não estar preparado para atender às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa.

Segundo Souza R. de. (2014), diante de um Estado Novo, existia o interesse de implementar no país um processo de industrialização com bases predominantemente nacionalistas, sem interferências externas que pudessem ferir os grandes objetivos nacionais. Isso demonstrou materializado com determinados instrumentos de planejamento como: 1) Relatório Simonsen (1944-1945); 2) Missão Cooke (1942-1943); 3) Missão Abbink (1948); 4) Comissão Mista Brasil – EUA (1951-1953); 5) Plano Salte (1948), que contribuíram para criar e articular cultura e prática de planejamento que viessem atender às principais demandas sociais.

Ademais, segundo Silva et al (2013) e Almeida (2006), o Planejamento Estratégico (PE) na esfera pública sempre foi alvo de estudos e teorizações tais como: 1) Plano Quinquenal de Obras e Aparelhamento da Defesa Nacional (1942); 2) Plano de Metas (1956); 3) Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962); 4) Plano de Ação Econômica do Governo (1964); 5) Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1966) e; 7) Planos I e II Nacionais de Desenvolvimento (1972 e 1974), além do Decreto-lei 200 de 1967 que estabeleceu como princípio fundamental da Administração pública, o planejamento.

O planejamento, entende-se, deve ser considerado como condição básica para o desenvolvimento e crescimento de quaisquer atividades na perspectiva da ampliação da qualidade dos serviços oferecidos. Acrescentam, Vieira e Falabrette (2024), que o Planejamento Estratégico (PE), visto como um processo continuado e adaptativo, tornou-se indispensável a qualquer organização, pois possibilita o autoconhecimento, observa as mudanças no ambiente interno e externo e define a direção a seguir para o alcance dos objetivos.

Nesse contexto de surgimento desse formato de planejamento mais técnico, o Brasil acumulou, sobretudo entre os anos 1940 e 1970 do século passado, como citado anteriormente nos conjuntos de planos, uma experiência razoável em matéria de Planejamento Governamental (PG). Desde os "exercícios sociais" e "financeiros anuais", na década de 1940, até os mais recentes planos plurianuais, determinados constitucionalmente, segundo Venâncio Filho (1968). O Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico.

Conforme Souza R. de. (2014), durante muitas décadas, na Administração Pública Federal, o planejamento foi instrumento de intervenção e controle social e também, em alguns períodos, como ocorreu na década de 1950, com o Programa de Metas, o principal agente do desenvolvimento socioeconômico no país, dada a sua importância.

Em um novo contexto, para Gonçalves, Paiva e Barbosa (2009), por volta dos anos 1960 ainda, as ideias de estratégia e Planejamento Estratégico (PE) foram inicialmente importadas do âmbito militar para as corporações e empresas e, no final dos anos 1970, no exterior, passaram a ser utilizadas em cidades norte-americanas e europeias, e posteriormente no Brasil e outros países em desenvolvimento, tanto na América Latina quanto na Ásia e África.

Nesse contexto, foi no Estado de bem-estar social, conforme salienta Jannuzzi (2009), que ocorreu o aparecimento e o desenvolvimento de indicadores sociais estando os mesmos intrinsecamente ligados à consolidação das atividades de planejamento do setor público ao longo do século XX. Contudo, o desenvolvimento de instrumentos de planejamento é recente, tendo ganhado corpo científico em meados da década de 1960, no bojo das tentativas de organização de sistemas mais abrangentes de acompanhamento das transformações sociais e aferição do impacto das políticas sociais em diferentes ambientes.

Nesse sentido, segundo Vieira e Falabrette (2024), o Planejamento Estratégico (PE) é importante, pois torna o processo decisório mais eficiente, estimulando o desenvolvimento e o crescimento da organização no cumprimento dos objetivos, agora estratégicos, facilitando e consolidando a integração de informações e fortalecendo o espírito de equipe. O planejamento passa a contribuir para minimizar os riscos estratégicos, operacionais e financeiros, melhorando a condução dos negócios de forma organizada e transparente perante as partes interessadas.

Ademais, o Planejamento Estratégico (PE), de acordo com Gonçalves, Paiva e Barbosa (2009), passou a ser visto como o método mais adequado para o enfrentamento do contexto existente, sendo muitas vezes colocado como o único caminho possível para a obtenção de sucesso dentro da chamada nova economia. A lógica é circular: a descrição do contexto (de mudanças e incertezas) e a prescrição para sua superação (a abordagem estratégica) se sustentam mutuamente, sendo indissociáveis. Os autores acrescentam, ainda, que houve uma transposição dessas ideias de estratégia e planejamento estratégico do âmbito militar para as corporações e empresas e posteriormente para o âmbito público.

Santos (2009) ressalta que as administrações públicas constituídas no Brasil em todos os níveis de governo foram conduzidas à luz de instrumentos e experiências muito pobres de planejamento. E acrescenta a instabilidade política, ausência de cultura de planejamento, apropriação patrimonialista dos recursos coletivos e deficiências das técnicas de gestão como fatores que levaram cidadãos e agentes públicos a se tornarem pouco familiarizados com o planejamento das ações governamentais.

Nessa perspectiva apresentada aqui, Souza R. de. (2014) evidencia que o papel do Estado na direção da economia foi fundamental e decisivo na priorização de programas, planos e políticas de desenvolvimento econômico, que, no conjunto das suas ações, não conseguiriam superar as desigualdades sociais e de renda, sem o devido planejamento, e que ainda persistem na sociedade brasileira.

A consequência da falta de experiência acumulada em planejamento, no entanto, se traduz em dificuldades de compreensão sobre problemas a serem tratados, baixa eficiência no uso dos recursos, pouca eficácia das soluções adotadas, falta de efetividade das ações governamentais e desperdício de tempo, esforço humano e recursos**.**

Nesse sentido, sob a luz do que afirma Santos (2009), em termos de Planejamento Estratégico (PE), o orçamento público, modernamente, é o instrumento central de gestão, possibilitando a tradução do que se planeja em programas de trabalho, acompanhamento gerencial das ações no curso de sua execução e o controle dos atos de governo.

Nesse contexto, a gestão do orçamento, na Administração Pública, de acordo com Rastelli (2003) passou a ter por finalidade estimar as fontes de receitas, tanto próprias quanto oriundas de transferências constitucionais e voluntárias, nas suas mais diversas origens. Isso, com a finalidade de garantir os recursos necessários à execução de suas ações e metas de governo, para um determinado período.

Assim, segundo Abreu e Gomes (2010), a estratégia e o orçamento público, então, se aproximam, com o propósito de estimular o processo participativo, de construção conjunta do governo com a sociedade, representativo de fato e com ampla participação política.

Nesse contexto de uma Administração Pública mais hábil, os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente**.** Esses documentos se prestam a

subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e, segundo Januzzi (2009), permitem o aprofundamento da investigação sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais.

O orçamento passa ser importante na medida em que se torna um instrumento primordial para a consecução de ações que façam sentido para a sociedade e que atendam ao interesse público, de acordo com Santos (2009). Nas diversas áreas de intervenção governamental, como saúde, educação, segurança, habitação e transporte, o orçamento deve, com isso, refletir um planejamento de boa qualidade e deve conter as ações e os atributos necessários para a obtenção de um resultado satisfatório para a sociedade.

Segundo Correa (2007), desde detectada a obsolescência do modelo burocrático weberiano, na década de 1980, a partir de um diagnóstico da incapacidade do Estado de atendimento dos anseios da Administração Pública e dos cidadãos, novos modelos surgiram na direção de um modelo de Estado mais gerencial.

O planejamento consolida-se, assim, conforme Rastelli (2003), como um processo contínuo, que fundamenta, antecede e acompanha a elaboração orçamentária. O planejamento está baseado, inicialmente, nos seguintes elementos: recursos disponíveis; natureza e importância das operações em curso e; possibilidades futuras.

Segundo Jannuzzi (2009:20), na Constituição de 1988 as informações sociais e demográficas para fins de formulação de políticas públicas municipais, por exemplo, passaram a apresentar uma demanda crescente no Brasil devido ao contexto de descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local. Diversos municípios de médio e grande porte passaram a demandar com maior frequência, por exemplo, uma série de indicadores sociodemográficos às agências de estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público.

A partir da Constituição Federal de 1988, segundo Paulo (2010), observa-se que o Plano Plurianual (PPA) foi concebido para ser um instrumento de planejamento estratégico, na medida em que estabelece um compromisso político para além do mandato presidencial e orienta a formulação de leis orçamentárias e planos setoriais e regionais. Torna-se, então, um instrumento de gestão estratégica, uma vez que o cumprimento das metas estabelecidas deve ser avaliado pelos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Nesse sentido, segundo Souza, S. de. (2005), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o instrumento definido para fazer a transição entre o Plano Plurianual (PPA) (principal documento de planejamento governamental) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), e tem como funções básicas estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública Federal para o exercício financeiro seguinte e orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Importante acrescentar que, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ao modular os orçamentos, diz que será assegurada a disponibilização, em tempo real, das informações pormenorizadas sobre execução orçamentária e financeira da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. É também assegurado o incentivo à participação popular durante esses processos de elaboração. Segundo a (LRF), são instrumentos de transparência da gestão fiscal os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, prestação de contas e outros documentos. Esses instrumentos aos quais deverá ser dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Segundo Souza S. de. (2005), ademais, a superação de dificuldades para garantir o aprofundamento da integração entre plano, orçamento e gestão tem sido uma busca contínua na Administração Pública brasileira. A tentativa de elaboração de um Calendário do Ciclo de Gestão, no ano de 2000, para permitir um encadeamento de impactos entre os principais eventos da gestão governamental, de maneira consistente e escalonada, serve como exemplo.

O reconhecimento do planejamento como uma importante ferramenta de gestão, modifica a mentalidade dos agentes públicos, bem como da conscientização do cidadão diante das escolhas públicas, assevera Moraes (2017). Como instrumento também político, compromete o gestor protegendo o interesse público do automatismo tendencioso e pessoal e da corrupção. Sua institucionalização material é imprescindível ao Estado e passa a ser reconhecido como instrumento-meio da ação administrativa.

Por outro lado, afirma Souza S. de. (2005), que as dificuldades para associar objetivos e metas datadas e quantificadas, a falta de diretrizes de governo, a desarticulação entre orçamento e execução financeira, a insuficiência de capacitação do pessoal para o planejamento e a gestão, a dificuldade de identificar a missão das instituições e seus “clientes” e

a inexistência de sistemas de acompanhamento controle e avaliação são, dentre outros, apontados como obstáculos ao sucesso desses instrumentos.

Nesse sentido, segundo Vieira e Falabrette (2024), o Planejamento Estratégico (PE) é importante, pois torna o processo decisório mais eficiente, estimulando o desenvolvimento e o crescimento institucional no cumprimento dos objetivos estratégicos, facilitando e consolidando a integração de informações e fortalecendo as equipes institucionais. Dessa forma, contribui para minimizar os riscos estratégicos, operacionais e financeiros, melhorando a condução dos negócios de forma organizada e transparente perante as partes interessadas.

É possível sistematizar, ainda, outros aspectos fundamentais da prática de planejamento, de acordo com Teixeira e Paim (2000), ao se considerar, por exemplo, um Planejamento Estratégico Situacional (PES) preconizado pelo economista chileno Carlos Matus, em 1970. Aspecto importante a destacar nesse contexto, é a proposta de "modularização" do produto do planejamento, isto é, o entendimento do plano como "modular", composto de módulos operacionais que sintetizam os elementos do processo de trabalho previsto (objetivos, atividades, produtos e resultados, responsáveis, participantes, prazos e recursos), flexibilizando a organização e facilitando a participação de distintos sujeitos sociais, bem como um ordenamento espaço-temporal em função do desenho estratégico necessário.

Nesse sentido, o Plano Diretor Municipal (PDM) e o Planejamento Estratégico municipal (PEM), por exemplo, segundo Rezende e Ultramari (2007), são modernos instrumentos de planejamento e gestão de municípios e prefeituras, considerados, atualmente, de importância inquestionável. Tais instrumentos devem ser compatibilizados com outros regulamentos, tais como a própria Constituição Federal (CF), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e o Estatuto da Cidade (EC).

No intuito de definir o Planejamento Estratégico (PE) a partir da visão e da missão do Estado, conforme Corrêa (2007), o Plano Diretor da Reforma do Estado, durante a década de 1990, definiu os quatro setores de atuação do Estado: o núcleo estratégico; as atividades exclusivas; os serviços não-exclusivos; e a produção de bens e serviços para o mercado. A partir dessa definição formou-se a orientação de como deveria ser a atuação do Estado em cada um dos respectivos setores.

Ademais, indicadores ao nível municipal, por exemplo, passaram a ser necessários para subsidiar a elaboração de planos diretores de desenvolvimento urbano, de planos plurianuais de investimentos, para permitir diferentes avaliações decorrentes da implantação de grandes projetos e para justificar repasses de recursos públicos, segundo Jannuzzi (2009).

O Contrato de Gestão (CG), mais difundido tecnicamente após 2000, conforme Corrêa (2007), apresentou-se como o instrumento de ligação entre o núcleo estratégico — responsável pela formulação e avaliação de políticas — e os setores de execução das políticas públicas. O Contrato de Gestão (CG) deveria conter a estipulação das metas a serem atingidas e os respectivos prazos de execução, bem como previsão expressa dos critérios objetivos de avaliação de desempenho a serem utilizados, mediante indicadores de qualidade e produtividade.

O interesse crescente por indicadores sociais e econômicos e sua aplicação nas atividades ligadas ao Planejamento Governamental (PG) e ao ciclo de Formulação e Avaliação de Políticas Públicas, assevera Jannuzzi (2009), também se deve, em boa medida, às mudanças institucionais pelas quais a Administração Pública tem atravessado, como: formatos de implementação descentralizada de programas sociais, a preocupação da auditoria dos Tribunais de Contas na avaliação de desempenho de programas, além da análise na conformidade legal e a reforma gerencial na Gestão Pública em meados dos anos 1990.

Conforme Corrêa (2007), a reforma do aparelho de Estado, promovida a partir de 1995, teve como principal função o desenvolvimento de novas visões e metas para o Estado, onde o mercado econômico também passaria a ter condições mais favoráveis para seu desenvolvimento. Surge também nesse período, após a (CF) de 1988, uma demanda por indicadores sócio-demográficos às agências de estatísticas, empresas de consultoria e outras instituições ligadas ao planejamento público.

Uma versão um pouco mais moderna desta visão de planejamento tenta adicionar componentes de implementação, segundo Oliveira (2006). Com isso priorizam-se alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano vai ser implementado. Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Porém, por mais que se fiscalize, os resultados muitas vezes ainda são insatisfatórios porque houve diversos tipos de problemas institucionais, muito do planejado não era executável ou as condições iniciais mudaram.

Conforme asseguram Abreu e Gomes (2010), os instrumentos de planejamento definidos como

objetivos, metas, desafios e riscos, são relevantes para compor uma estratégia de desenvolvimento. Porém, é a política macroeconômica o alicerce desse processo, com as definições monetária, cambial e fiscal. A construção de um poderoso instrumento de governo, que utilize o sistema de planejamento estratégico público, requer, antes de tudo, consciência de sua necessidade.

Conforme dispõe Jannuzzi (2009), o uso de indicadores na Administração Pública também está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado Brasileiro no início no século XXI. Desta forma, a mídia, os sindicatos, a sociedade civil e os conselhos municipais de políticas setoriais passaram a ter maior poder de fiscalização do gasto público e a exigir o uso mais eficiente, eficaz e efetivo do mesmo, havendo mais transparência, controle e uma reorganização das atividades de planejamento em bases mais técnicas.

Diante disso, só é possível unidade de esforço quando existem objetivos, e tais objetivos devem ser do conhecimento daqueles que irão transformar em ação e realidade. Os objetivos compreendem os critérios para julgar os resultados. Assim, esses termos passaram a ser difundidos no processo de planejamento governamental. Segundo Ordione (1977), a mensuração dos desempenhos da máquina, do homem, do capital de investimento e do nível de realização das unidades organizacionais é parte vital da administração das organizações. Sem objetivos, ninguém sabe para onde vai, ninguém sabe se perdeu o caminho, ou se ainda está na direção correta.

Havia, desse modo, e diante da análise contextual apresentada, esforços de planejamento, mas a construção histórica dessas atividades revela que existiam dificuldades marcantes. Constata-se que apesar dos imbróglios, havia um engajamento para um Planejamento Estratégico Governamental (PEG), isso se assegura e mais recentemente se legaliza e institucionaliza após a Carta Magna de 1988**,** quando há a adoção de um planejamento constituído por planos e programas nacionais, regionais e setoriais, colocando planejamento e orçamento no mesmo processo ideógico-decisório de alocação de recursos públicos. Isso demonstra, evidentemente, Planejamento Estratégico (PE) e baseado em dados e instrumentos de gestão mais estruturados.

Por fim, com a difusão de recursos de tecnologia da informação, junto à internet, dados cadastrais antes esquecidos em armários e fichários passam a transitar na rede mundial de computadores, transformando-se em informação estruturada para análise e tomada de decisão**.** Dados estatísticos antes inacessíveis em enormes arquivos passam a ser produzidos na forma de tabelas, mapas e modelos quantitativos, construídos por diferentes usuários e digitalmente. Segundo Januzzi (2009), a internet, os discos digitais inteligentes e os arquivos de microdados potencializaram muito a disseminação da informação administrativa compilada por órgãos públicos e a informação estatística produzida pelas agências especializadas, hoje inseridos em um governo digital e permanentemente *online* por meio da internet e da intranet, e também modernos sistemas informacionais.

CONCLUSÃO

Para a construção de planos e definição de metas e objetivos, o uso de dados selecionados é ferramenta fundamental. Para um trabalho de planejamento estratégico no âmbito empresarial, por exemplo, esses dados proporcionam uma perspectiva de entendimento e maior controle na tomada de decisões. Em um ambiente mais complexo, como a dos serviços públicos, a capacidade de administração de recursos e contingenciamento, gestão de políticas públicas e alcance de resultados, torna-se imprescindível o Planejamento Estratégico Governamental (PEG).

Planejamento Governamental (PG) é tema relevante na gestão pública do Brasil e isso é constatado historicamente com os esforços de estabelecimento de ordem no uso dos recursos públicos e diante da ordem econômica e social**.** O grande problema são as deficiências marcantes verificadas nesse processo, como a debilidade técnica e o patrimonialismo herdado.

O Planejamento Governamental (PG) foi descrito aqui em uma evolução desde o final do século XIX, identificado como um processo necessário para a constituição e manutenção da ordem social e econômica, culminando com o atual modelo de planejamento mais técnico, ainda que também político, e estruturado na Administração Pública. Esse novo modelo é evidente através do uso de diferentes instrumentos e indicadores socioeconômicos e de definição de metas e objetivos em programas nacionais, regionais e setoriais.

Foi possível perceber que, em um ambiente de evolução das atividades de planejamento, constata-se que, fundamentalmente, é através de dados selecionados, com a construção de instrumentos adequados de análise é que se obtém respostas mais adequadas às necessidades de uma sociedade em uma democracia moderna.

Ademais, no Planejamento Governamental (PG), através das mais diferentes formas de acesso aos serviços públicos, restou evidente que é por meio do uso de diferentes instrumentos de planejamento da ação governamental, que se verifica uma maior *accountability*, controle social e eficiência na gestão de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABREU, Welles M.; GOMES, Ricardo C. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. *Revista do Serviço Público*, v. 61, n. 3, p. 269-286, jul./set. 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Experiência Brasileira em Planejamento Econômico: Uma Síntese Histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz (Org.). *Planejamento e Orçamento Governamental – Coletânea*. Vol. 1.Brasília: Enap, 2006. cap. III, p. 193-228.

AMATO, Pedro Munhoz. *Introdução a administração pública.* 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas / INDOC, 1977.

AMATO, Pedro Munhoz. *Orçamentos.* Tradução Brasileira de Benedito Silva. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1958.

BARDIN, Lawrence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2016.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: jul. 2026.

____. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: jul. 2026.

____. *Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/. Acesso em: jul. 2026.

____. *Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/. Acesso em: jun. 2026.

COELHO, Ricardo Corrêa. *O público e o privado na gestão pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

CORRÊA, Izabela M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun. 2007.

CRESWELL, John W. *Projeto de pesquisa:* métodos qualitativo, quantitativo e misto. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

Dagnino, Renato Peixoto. *Planejamento estratégico governamental*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

FILHO, Alberto Venancio. *A Intervenção do Estado no Domínio Econômico*. Ed. Rio de Janeiro,1968. Editora Fundação Getúlio Vargas, 1968.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 11 ed. ampliada, revista e atualizada- São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa* 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GONÇALVES, R. G.; PAIVA, R. V. C.; BARBOSA, F. V. Planejamento Estratégico: Quando o Discurso da Guerra e da Empresa Invade a Administração Pública". In: *Revista Reuna*, vol. 14, n. 1, 2009.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores socioeconômicos na gestão pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

JUND, Sérgio. *AFO, Administração Financeira e Orçamentária: teoria e 750 questões*. 4 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 925 p. BOLETIM IJC 11/2014.

ODIORNE, G. *Management by Objectives*, Nova Iorque, Pitman, 1965. Management Decisions by Objectives, Prentice-Hall, 1968.

OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.

OLIVEIRA, J. A. P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.

RASTELLI, Narciso Luiz. *A contabilidade como instrumento de planejamento e controle de gestão operacional na busca da eficiência da administração pública de pequenos e médios municípios*. 2003. 215f. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, 2003.

SILVA, Wânia Cândida da; MUCCI, Carla Beatriz Marques Rocha e; BAETA, Odemir Vieira; ARAÚJO, Daniela Santana. O planejamento estratégico na administração pública: Um estudo multicaso. In: *Revista de Ciências Humanas*. v. 13, n. 1, p. 90-101, Jan./Jun. 2013.

SANTOS, Maria Paula Gomes dos. *O Estado e os problemas contemporâneos*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2009.

SOUZA, Antônio Ricardo. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. (2014). *Revista Do Serviço Público*, *55*(4), p. 5-29.

VIEIRA, Josimar de Aparecido; FALABRETTE, Lusimar. Contribuições do planejamento estratégico para a organização do plano de desenvolvimento institucional de uma instituição de ensino superior. *Interações*, Campo Grande, v. 25, n. 4, p. e2544064, 2024.