



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO
DE POLÍTICAS PÚBLICAS – FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA
MESTRADO PROFISSIONAL: GESTÃO ECONÔMICA DE FINANÇAS PÚBLICAS**

GABRIELA POSSERA RODRIGUES

**O ALINHAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E
DE ORÇAMENTO: a experiência na Controladoria do DF**

**Brasília
2020**

GABRIELA POSSERA RODRIGUES

**O ALINHAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E
DE ORÇAMENTO: a experiência na Controladoria do DF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Mestrado Profissional, do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.

Área de concentração: Gestão Econômica de Finanças Públicas

Orientador: Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior

**Brasília
2020**

**O ALINHAMENTO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E
DE ORÇAMENTO: a experiência na Controladoria do DF**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia, Mestrado Profissional, do Departamento de Economia da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas (FACE) da Universidade de Brasília (UnB), como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Economia.
Orientador: Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior

Brasília, 31 de julho de 2020.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Antônio Nascimento Junior
Orientador

Prof. Dr. Roberto de Goes Ellery Junior
Co-Orientador

Prof. Dr. Jose Carneiro da Cunha Oliveira Neto
Examinador Interno

Dr. Marcelo Estrela Fiche
Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e irmãs pelo carinho, apoio, paciência e suporte incondicionais em todas as aventuras, especialmente as relacionadas a estudos, que me envolvi na vida.

Às amigas, aos amigos e aos familiares pelo carinho e pela torcida, mesmo à distância.

Aos professores e colegas do Mestrado pela convivência, compartilhamento de experiências e colaboração ao longo do curso.

Aos colegas da Controladoria-Geral do Distrito Federal pelo apoio e disponibilização do material para a realização deste trabalho.

Ao meu orientador, Professor Dr. Antônio Nascimento Junior, pela proposta de dissertação e por todo o acompanhamento e conhecimento compartilhado ao longo da elaboração deste trabalho.

Ao Governo do Distrito Federal pelo apoio financeiro e pela realização deste mestrado com a Universidade de Brasília.

RESUMO

Este estudo avalia o alinhamento dos instrumentos de planejamento estratégico e de orçamento. A pesquisa se desenvolveu pela análise do contexto de planejamento estratégico no âmbito da Controladoria-Geral do Distrito Federal, órgão do governo do Distrito Federal em que a experiência com planos estratégicos se realizou em sincronia com dois ciclos de planejamento governamental, durante os anos de 2012 a 2015 e 2016 a 2019. Foi analisada a aderência entre os instrumentos de planejamento de âmbito governamental, Plano Plurianual, com o plano estratégico institucional. A metodologia utilizada foi a análise documental, com comparação dos atributos constantes dos instrumentos de planejamento, observando-se a existência ou não de correspondência a cada objetivo, meta, indicador, ou ação não orçamentária. Os resultados foram apresentados sob a perspectiva do alinhamento do planejamento governamental com a proposta de estratégia do órgão, cristalizada pelos Planos Estratégicos Institucionais, e do alinhamento do orçamento destinado ao órgão para a execução de ações consideradas estratégicas, durante dois quadriênios. Na perspectiva do alinhamento dos instrumentos de planejamento estratégico, verifica-se uma evolução no critério de adoção de indicadores de desempenho constantes dos instrumentos governamental e institucional entre um ciclo e outro. Por outro lado, quanto às ações consideradas estratégicas, percebeu-se uma pequena redução nos percentuais de alinhamento entre os instrumentos de planejamento. Quanto à perspectiva orçamentária, foi identificada escassez de aporte orçamentário para as ações consideradas estratégicas pelo órgão em estudo, Controladoria-Geral do Distrito Federal, uma vez que, no período analisado, entre os anos de 2012 a 2019, o orçamento destinado a ações e projetos estratégicos se resume a menos de 1% do orçamento total do órgão.

Palavras-chave: Planejamento estratégico; Alinhamento Estratégico; Plano Plurianual; Orçamento.

ABSTRACT

This study assesses the alignment of the strategic planning and budgeting instruments. The research was developed by analyzing the context of strategic planning within the scope of the Comptroller-General of the Federal District, a government agency of the Federal District in which the experience with strategic plans was carried out in synchrony with two cycles of government planning, during the years of 2012 to 2015 and 2016 to 2019. The adherence between the governmental planning instruments, the Pluriannual Plan, with the institutional strategic plan was analyzed. The methodology used was documentary analysis, comparing the attributes contained in the planning instruments, observing the existence or not of correspondence to each objective, goal, indicator, or non-budgetary action. The results were presented from the perspective of the alignment of government planning with the agency's strategy proposal, crystallized by the Institutional Strategic Plans, and the alignment of the budget destined to the agency for the execution of actions considered strategic, for two quadrennia. In the perspective of the alignment of strategic planning instruments, there is an evolution in the criterion for the adoption of performance indicators contained in governmental and institutional instruments between one cycle and another. On the other hand, regarding the actions considered strategic, a small reduction in the percentage of alignment between the planning instruments was noticed. As for the budgetary perspective, a shortage of budgetary support was identified for the actions considered strategic by the agency under study, the Comptroller General of the Federal District, since, in the period analyzed, between the years 2012 to 2019, the budget allocated to actions and strategic projects is reduced to less than 1% of the agency's total budget.

Keywords: Strategic planning; Strategic Alignment; Pluriannual Plan; Budget.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado ao setor público..... | 20 |
| Figura 2 – <i>Balanced Scorecard</i> do Setor Público..... | 21 |
| Figura 3 – Mapa Estratégico do Distrito Federal 2008-2011..... | 36 |
| Figura 4 – Estrutura do Plano Plurianual 2012-2015..... | 37 |
| Figura 5 – Macrodesafio e Objetivos Estratégicos..... | 38 |
| Figura 6 – Estrutura do Plano Plurianual 2016-2019..... | 39 |
| Figura 7 – Mapa Estratégico visão 2019..... | 42 |
| Figura 8 – Mapa Estratégico da STC 2012-2015..... | 48 |
| Figura 9 – Mapa Estratégico da CGDF 2016-2019..... | 49 |
| Gráfico 1 – Comparativo do percentual de alinhamento dos indicadores PPA e PEI..... | 68 |
| Gráfico 2 – Comparativo do percentual de alinhamento das metas e ações estratégicas PPA e PEI..... | 69 |
| Gráfico 3 – Evolução da destinação de recursos para a ação orçamentária 4093 com o orçamento total do órgão..... | 69 |
| Gráfico 4 – Comparação da execução orçamentária para a ação 4093 de 2012 a 2019..... | 70 |
| Gráfico 5 – Comparação da execução orçamentária entre o mapeado para o PPA e LOA..... | 71 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Quadro analítico distintivo dos modelos de alinhamento estratégico interno..... | 17 |
| Quadro 2 – Comparações ente Organizações Empresariais e Organizações sem fins lucrativos..... | 24 |
| Quadro 3 – Estágios da reforma orçamentária nos Estados Unidos..... | 24 |
| Quadro 4 – Etapas do processo de planejamento..... | 32 |
| Quadro 5 – Atributos do PPA 2012-2015 de responsabilidade da STC..... | 54 |
| Quadro 6 – Apuração dos Indicadores PPA 2012-2015 de responsabilidade da STC..... | 57 |
| Quadro 7 – Atributos do PPA 2016-2019 de responsabilidade da CGDF..... | 60 |
| Quadro 8 – Análise quantitativa das metas do PPA 2016-2019 de responsabilidade da CGDF..... | 64 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Grau de alinhamento entre metas PPA e ações estratégicas do PEI em 2012-2015..... | 55 |
| Tabela 2 – Percentual de alinhamento dos atributos constantes do PPA e do PEI 2012-2015..... | 56 |
| Tabela 3 – Mapeamento entre PPA e LOA da ação orçamentária 4093 em 2012-2015..... | 58 |
| Tabela 4 – Distribuição do orçamento da LOA do total STC e da ação orçamentária 4093 em 2012-2015..... | 59 |
| Tabela 5 – Comparação da execução orçamentária para a ação 4093 entre PPA e LOA para 2012-2015..... | 59 |
| Tabela 6 – Grau de alinhamento dos indicadores constantes do PPA e do PEI para 2016-2019..... | 61 |
| Tabela 7 – Grau de alinhamento entre metas PPA e ações constantes do Acordo de Resultados 2016-2018..... | 62 |
| Tabela 8 – Percentual de alinhamento dos atributos constantes do PPA, PEI 2016-2019 e Acordo de Resultados..... | 63 |
| Tabela 9 – Distribuição do orçamento da LOA do total CGDF e da ação orçamentária 4093 para 2016-2019..... | 65 |
| Tabela 10 – Mapeamento entre PPA e LOA da ação orçamentária 4093 para 2016-2019..... | 66 |
| Tabela 11 – Comparação da execução orçamentária para a ação orçamentária 4093 entre PPA e LOA para 2016-2019..... | 67 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--------|--|
| BSC | Balance Scorecard |
| CGDF | Controladoria-Geral do Distrito Federal |
| COMAE | Comitê de Assuntos Estratégicos |
| DF | Distrito Federal |
| GDF | Governo do Distrito Federal |
| LDO | Lei de Diretrizes Orçamentárias |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| PEI | Plano Estratégico Institucional |
| PND | Plano Nacional de Desenvolvimento |
| PPA | Plano Plurianual |
| PT | Programa de Trabalho |
| QDD | Quadro de detalhamento de despesa |
| SEEC | Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal |
| SEPLAG | Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão |
| SPPO | Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento |
| STC | Secretaria de Estado de Transparência e Controle |

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| INTRODUÇÃO | 11 |
| 1 REVISÃO DA LITERATURA | 14 |
| 1.1 O planejamento e a estratégia | 14 |
| 1.2 Alinhamento estratégico | 15 |
| 1.3 <i>Balance Scorecard</i> na Administração Pública..... | 18 |
| 2 O PLANEJAMENTO E A ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL | 23 |
| 2.1 Planejamento Estratégico nas organizações públicas | 23 |
| 2.2 Planejamento Estratégico na administração pública brasileira..... | 25 |
| 2.3 O planejamento e o orçamento | 31 |
| 2.4 Plano Plurianual..... | 32 |
| 3 O PPA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL..... | 35 |
| 3.1 Plano Plurianual no Governo do Distrito Federal | 35 |
| 3.2 Plano Plurianual 2012-2015 | 36 |
| 3.3 Plano Plurianual 2016-2019 | 38 |
| 3.4 Outros instrumentos de Planejamento Estratégico no Governo do Distrito Federal | 39 |
| 4 CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL – UM HISTÓRICO | 44 |
| 4.1 Planejamentos Estratégicos Institucionais da Controladoria-Geral do Distrito Federal | 45 |
| 4.1.1 Plano Estratégico Institucional 2012-2015..... | 47 |
| 4.1.2 Plano Estratégico Institucional 2016-2019..... | 48 |
| 5 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS | 51 |
| 6 ANÁLISE E RESULTADOS..... | 53 |
| 6.1 Análise do alinhamento entre Plano Plurianual e Plano Estratégico Institucional do quadriênio 2012-2015 | 54 |
| 6.1.1 Alinhamento dos atributos | 55 |
| 6.1.2 Alinhamento orçamentário..... | 57 |
| 6.2 Alinhamento Plano Plurianual e Plano Estratégico Institucional – quadriênio 2016-2019..... | 60 |
| 6.2.1 Alinhamento de atributos | 61 |
| 6.2.2 Alinhamento orçamentário..... | 65 |
| 6.3 A evolução do alinhamento estratégico nos ciclos de planejamento | 67 |
| 6.3.1 Evolução da estratégia | 67 |
| 6.3.2 Evolução das ações orçamentárias | 69 |
| CONCLUSÃO..... | 74 |
| REFERÊNCIAS..... | 76 |

INTRODUÇÃO

O resultado de uma abordagem de planejamento como instrumento de organização orçamentária é notadamente explicitada pela estrutura dos instrumentos legais de planejamento governamental, consolidados pela Constituição Federal de 1988, quais sejam, o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

Arantes (2014) retrata a problemática do Plano Plurianual como um documento burocrático e de pouca utilidade, face à tentativa do legislador de tornar tal instrumento como norteador de planejamento e gestão estratégica aliado à execução das políticas públicas.

Garcia (2015) também corrobora a noção da vinculação estrita do planejamento governamental ao orçamento, uma vez que este planejamento continha um viés economicista, considerando-o como uma técnica para racionalizar a questão da “aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar”,

Nesse contexto, percebe-se um enfoque da função planejamento governamental em relação à função orçamentária, observando-se uma atenção secundária à formulação de estratégias para a execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Ao passar dos anos do marco Constitucional, os Governos Federal e do Distrito Federal buscaram aprimorar os instrumentos de planejamento, acrescentando aos normativos constitucionais noções mais amplas de construção da estratégia, ora sintetizada pelos Planos de Desenvolvimento, ora por uma formulação de referenciais estratégicos, sintetizados pela adoção de modelos de gestão aplicados por instituições privadas.

Conforme destacado por Matias-Pereira (2009), uma mudança fundamental para o planejamento em nível governamental consistiu na transição do planejamento normativo para o direcionamento estratégico. Passou-se a um enfoque mais gerencial, com ênfase nos conceitos de eficiência, eficácia e efetividade.

Da mesma forma, percebe-se que o movimento gerencial estendeu sua abrangência, ultrapassando os instrumentos de âmbito governamental, com a

formulação de instrumentos de âmbito institucional, como forma de garantir maior alinhamento da estratégia nos diversos componentes da atuação governamental.

Apesar da adoção de práticas e normativos que buscam o alinhamento das ações governamentais, um dos problemas levantados na área de gestão estratégica resulta no alinhamento entre a formulação e execução de ações consideradas estratégicas pelos órgãos, nas respectivas áreas de atuação, e a programação orçamentária.

Nesse sentido, questiona-se como os órgãos da administração pública conseguem promover o alinhamento entre a estratégia governamental com o orçamento e a execução dos projetos e ações consideradas estratégicas institucionalmente? Qual o impacto do planejamento estratégico institucional para a promoção do alinhamento entre a execução orçamentária e a execução das estratégias de governo?

No âmbito do Governo do Distrito Federal, verifica-se que a adoção de planos institucionais é prática não tão difundida nos órgãos componentes da estrutura da Administração Direta Distrital, sendo restrita a algumas unidades, dentre as quais se destaca a Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, entidade que possui planos estratégicos institucionais implantados desde o ano de 2012.

A adoção de planos estratégicos pela CGDF acompanhou os ciclos de planejamento governamental, estabelecidos pela instituição dos Planos Plurianuais para os quadriênios 2012-2015 e 2016-2019, com a atualização dos instrumentos institucionais sendo promovida em respeito ao ciclo governamental.

Nesse sentido, propõe-se pesquisa da aderência dos instrumentos de planejamento, sendo o PPA também parte de planejamento orçamentário, com os planos estratégicos institucionais da CGDF, no sentido de averiguar como se é promovido o alinhamento da estratégia entre as duas instâncias.

A proposição do presente estudo é justificada pela identificada escassez de aporte orçamentário para as ações consideradas estratégicas pelo órgão em estudo, Controladoria-Geral do Distrito Federal, uma vez que, no período analisado, entre os anos de 2012 a 2019, o orçamento destinado a ações e projetos estratégicos se resume a menos de 1% do orçamento total do órgão.

Este estudo está estruturado em introdução, conclusão e 6 capítulos. Nesta introdução, foram apresentados os objetivos do estudo e apresentado o problema de pesquisa. No capítulo 1, são apresentados conceitos relacionados à noção de planejamento e de formulação da estratégia pelas organizações.

No capítulo 2, trata-se acerca dos conceitos constantes de formulação do planejamento e da estratégia, bem como planejamento orçamentário no âmbito governamental.

No capítulo 3, busca-se uma apresentação do planejamento estratégico e orçamentário no âmbito do governo do Distrito Federal. No capítulo 4, é caracterizada a experiência da Controladoria-Geral do Distrito Federal na formulação da estratégia institucional, no período de 2012 a 2019.

Finalmente, nos capítulos 5 e 6, são contemplados os métodos utilizados para a pesquisa e os resultados obtidos, com a análise pertinente quanto aos critérios estudados.

1 REVISÃO DA LITERATURA

O conceito de estratégia engloba diversas percepções no campo da administração das organizações. Nesse sentido, Mintzberg (2000) define que estratégia pode ser composta pelos seguintes itens: plano, padrão, posição, perspectiva.

Em relação à noção de estratégia como posição, defendida por Porter (1980), pode-se definir como a localização de determinados produtos em determinados mercados. E, quanto à perspectiva, considera-se a estratégia como a maneira que a organização faz as coisas.

1.1 O planejamento e a estratégia

Mintzberg, ao apresentar o panorama acerca dos conceitos vinculados ao Planejamento Estratégico, coloca em discussão a relação entre planejamento e estratégia.

Nesse contexto, uma definição apresentada pelo autor acerca do tema consiste em definir planejamento estratégico como “um planejamento formal para produzir um resultado articulado, na forma de um sistema integrado de decisões” (MINTZBERG, 2004, p. 26).

O conceito de formal contempla três noções, quais sejam, a decomposição, a articulação e a racionalização dos processos que estão envolvidos na tomada e implementação de decisões nas organizações (MINTZBERG, 2004, p. 27).

Nesse contexto, Mintzberg, Ahlstrand e Lampel (2000) agruparam as abordagens em dez escolas, as quais podem ser identificadas com seus respectivos processos: design (concepção); planejamento (formal); posicionamento (analítico); empreendedora (visionário); cognitiva (mental); aprendizagem (emergente); poder (negociação); cultural (coletivo); ambiental (reativo); e escola da configuração (processo de transformação).

Os autores ainda promoveram a distribuição dessas escolas em três agrupamentos: prescritivas, descritivas e configuracional.

Em apertada síntese, as escolas do design, do planejamento e do posicionamento são consideradas de natureza prescritiva, ou seja, têm por objetivo apresentar como as estratégias devem ser formuladas. As escolas empreendedoras,

cognitiva, aprendizagem, poder, cultural e ambiental, por sua vez, foram consideradas quanto à natureza como descritivas, pois possuem como foco tratar sobre aspectos específicos do processo de formulação da estratégia. Finalmente, o agrupamento configuracional contempla somente a escola da configuração, uma vez que tal escola tem por principal característica busca a integração das mais diversas abordagens envolvidas na elaboração da estratégia.

Oliveira (2018) define como propósito do planejamento o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas, que visam avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos, desafios e metas estabelecidos para a empresa.

O autor também contempla no conceito de planejamento estratégico o estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pela alta gestão para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado, bem como “pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação na empresa”. (p.3)

1.2 Alinhamento estratégico

No campo dos estudos relacionados ao conceito de estratégia voltada à gestão das organizações, a noção de alinhamento se apresenta como conceito central entre as diversas dimensões constantes do processo de gerenciamento.

Uma abordagem ampla de alinhamento como processo refere-se ao exercício prático de um conjunto de atividades estruturadas com a finalidade de realizar uma sincronia e levar ao sucesso a estratégia pretendida (PRIETO; CARVALHO; FISCHMANN, 2009).

Em artigos de revisão da literatura sobre alinhamento estratégico, registra-se, em parte, uma falta de clareza sobre a noção de alinhamento, em razão dos modelos sistemáticos do tema proporem a combinação entre diversos tipos de variáveis para análise da execução da estratégia, tais como: a) o alinhamento da estratégia com a estrutura da organização; b) o alinhamento entre a estratégia funcional e a estratégia de negócios da organização; c) o alinhamento entre recursos organizacionais, a estratégia e o desempenho corporativo; d) o alinhamento entre as competências essenciais da organização; e) o alinhamento entre as capacidades e os sistemas de gestão das organizações com as suas estratégias; f) o alinhamento com o principal

produto e com as variáveis de segmentação e posicionamento em relação ao mercado; g) o alinhamento entre a estratégia e a sua implementação. (SILVEIRA, 2017).

Miles e Snow (1984) registram o conceito de alinhamento estratégico tanto como um processo quanto como um resultado. Nesse sentido, envolve uma dinâmica que procura ajustar a organização com o seu ambiente e, internamente, organizar os recursos que dão suporte a tal alinhamento.

Os autores propuseram, ainda, uma classificação relacionada às posturas adotadas pelos gestores em relação às escolhas estratégicas que adotam em relação ao ambiente em que atuam:

Assim, as posturas estratégicas referem-se à maneira pela qual são tratadas as questões ligadas a: a) estratégia — determinar o foco da organização e suas prioridades de ação; b) estrutura organizacional — criar uma estrutura que viabilize a resolução das questões relacionadas à estratégia; e c) administração — reduzir a incerteza interna à organização, permitindo a sua evolução e a facilitação do desenvolvimento das suas capacidades adaptativas.

A tipologia de Miles e Snow (1978) propõe a existência de quatro tipos diferentes de posturas estratégicas e suas respectivas formas de alinhamento estratégico: analítico (analyzer), defensivo (defender), prospectivo (prospector) e, reativo (reactor). Miles e Snow (1978) afirmam que o alinhamento estratégico envolve um ciclo adaptativo, que requer a simultânea solução e ajuste de três problemas principais: a) o empreendedor, ou empresarial (definição do domínio de produtos e mercados a serem enfocados); b) o de engenharia (escolha da tecnologia para a produção e para a distribuição); c) o administrativo (a seleção de áreas para inovação futura e para a racionalização da estrutura e do processo) (SILVEIRA, 2017, p.10)

Em apertada síntese, a tipologia desenvolvida por Miles e Snow (1978,1984) contempla a ideia de que as organizações devem desenvolver, intencionalmente, o alinhamento consistente entre a sua estratégia e o seu modelo de negócio, considerando, ainda escolhas quanto à tecnologia a ser adotada e a sua capacidade organizacional.

Henderson e Venkatraman, (1989; 1993) direcionam a concepção de alinhamento estratégico como adequação e integração funcional entre ambientes externo, correspondente à estratégia de negócios, e interno, relacionado aos processos da empresa, com o objetivo de maximizar o desempenho organizacional.

Nesse contexto, Henderson e Venkatraman elaboraram um modelo teórico para sistematizar a concepção de alinhamento estratégico, denominado modelo SAM (*Strategic Alignment Model*), composto por quatro domínios básicos de escolha estratégica: estratégia de negócios, estratégia de tecnologia de informação (TI),

infraestrutura e processos organizacionais, infraestrutura e processos de tecnologia de

Outra abordagem de análise quanto ao conceito de alinhamento consiste em três perspectivas essenciais: a) o alinhamento externo ou alinhamento vertical, referente aos ajustes dos recursos da organização ao ambiente competitivo, no qual a estratégia é conduzida de forma a adequar-se, adaptar-se e explorar as oportunidades ou ameaças externas a ela; b) o alinhamento interno ou alinhamento horizontal, que aborda o ajuste de recursos tangíveis e intangíveis relacionados à estratégia, limitando-se aos recursos e capacidades internas existentes; c) consenso estratégico, que consiste na busca de maior coerência e coesão entre a organização, a estratégia e o ambiente externo. (PRIETO; CARVALHO, 2006)

Em observação ao amplo construto de conceitos relacionados ao conceito de alinhamento estratégico, especialmente quanto ao alinhamento interno, Prieto e Carvalho elaboraram levantamento comparativo dos modelos teóricos utilizados para o processo de alinhamento estratégico, sob as perspectivas de visão do desenvolvimento do alinhamento, modelos de implementação da estratégia, elementos constantes dos modelos e os processos gerenciais envolvidos.

Quadro 1 - Quadro analítico distintivo dos modelos de alinhamento estratégico interno

| Elemento | Modelo 1 Labovitz e Rosansky (1997) | Modelo 2 Balanced Scorecard Kaplan e Norton (1992, 1993, 1996 e 2000) | Modelo 3 Hambrick e Canella (1989) | Modelo 4 Beer e Eisenstadt (1996 e 2000) |
|----------------------------------|---|---|--|---|
| Visão do alinhamento | processo de integração dos recursos e sistemas da organização em torno do propósito essencial dos negócios | processo de desdobramento da estratégia em um conjunto equilibrado de medidas de desempenho | . processo gerencial, previamente planejado e conduzido pelo estrategista | . processo de mudança sistêmico e participativo |
| Modelo para implementação | Estabelecimento de indicadores críticos de sucesso, metas, atividades definidos a partir do propósito essencial | construção de mapas estratégicos (<i>balanced scorecards</i>) | etapas (trilha) a serem conduzidas pelo estrategista | diagnóstico de ajuste organizacional e plano de implementação |
| Elementos do modelo | alinhamento entre quatro elementos em duas dimensões: . estratégia e pessoas (alinhamento vertical) | indicadores balanceados em quatro perspectivas: . financeira . clientes . processos . aprendizado e | . amplitude de entradas na formulação . obstáculos à implementação . influências relevantes na implementação | capacidades organizacionais . contexto (ambiente organizacional e competitivo) . estrutura e políticas de |

| | | | | |
|--|---|---|--|--|
| | . clientes e processos (alinhamento horizontal) | crescimento | . convencimento a respeito da estratégia | Recursos Humanos . opções estratégicas |
| Processos gerenciais para implementação | PDR . planejamento . desenvolvimento . revisão | . tradução da visão . comunicação e ligação . planejamento do negócio . feedback e aprendizado | . buscar informação e apoio no estágio de formulação da estratégia . conhecer antecipadamente os obstáculos à implementação . ajustar os fatores que influenciam a implementação . convencer a respeito da estratégia | . criar uma declaração sobre as diretrizes estratégicas . coletar dados sobre barreiras e forças à implementação . desenvolver um plano integrado para mudança . refinar o plano . implementar o plano |

Fonte: PRIETO; CARVALHO, 2006.

Nesse contexto, os autores concluem que as lacunas presentes entre os modelos propiciam a identificação de etapas comuns que promovem o alinhamento estratégico, entre as quais se destacam: formulação e comunicação de uma estratégia claramente compreendida, sistema de métricas definidas a partir da estratégia; construção de mapas estratégicos; diagnóstico de alinhamento estratégico; medição do grau de alinhamento; levantamento de obstáculos à implementação da estratégia; negociação da estratégia durante a formulação e implementação (PRIETO, 2006, p. 11).

No setor público brasileiro, percebe-se a adoção ampla do modelo *Balanced Scorecard* pelas organizações como metodologia de suporte à execução da estratégia institucional.

1.3 *Balanced Scorecard* na Administração Pública

O modelo *Balanced Scorecard*, concebido por Kaplan e Norton, consiste em uma ferramenta de gestão derivada do planejamento estratégico que, aliada à missão, visão de futuro, valores, mapa estratégico indicadores, metas e objetivos, propõe a mensuração dos resultados de uma empresa.

O BSC foi vinculado à estratégia organizacional com uma nova metodologia para medir o desempenho e definir estratégias de maneira mais ampla e abrangente, sem estar preso a métricas focadas somente em resultados financeiros. Tem por principal objetivo proporcionar equilíbrio entre o planejamento estratégico da empresa

e as ações operacionais, transformando a missão e a estratégia em objetivos e medidas organizados por meio de indicadores.

Kaplan e Norton (2005) registram que o BSC se tornou um sistema gerencial essencial, capaz de transformar a visão e a estratégia da empresa em um conjunto coerente de medidas de desempenho focado nas metas de longo e curto prazo. Ressaltam, ainda, que o BSC não se trata de um sistema de controle, mas um sistema de informação, comunicação e aprendizado.

Dessa forma, o BSC se estrutura na medição do desempenho sob quatro perspectivas, quais sejam: clientes, financeiro, processos internos, aprendizado e crescimento. Tais perspectivas podem ser estruturadas de forma interligada, mas, da mesma forma, podem ser agregadas ou modificadas, uma vez que o método BSC possui como característica a flexibilidade, de acordo com o cenário de atuação da empresa.

Quanto à perspectiva do cliente, esta por sua vez, permite que as empresas transformem, baseado no mercado, sua missão e suas estratégias em objetivos essenciais para alcançar resultados relacionados ao cliente interno e externo.

Em síntese, a perspectiva financeira resulta na estratégia de uma empresa, verificando como a sua implementação e a sua execução estão contribuindo para a melhoria dos resultados financeiros. Já a perspectiva dos processos internos tem por foco a melhoria dos processos operacionais

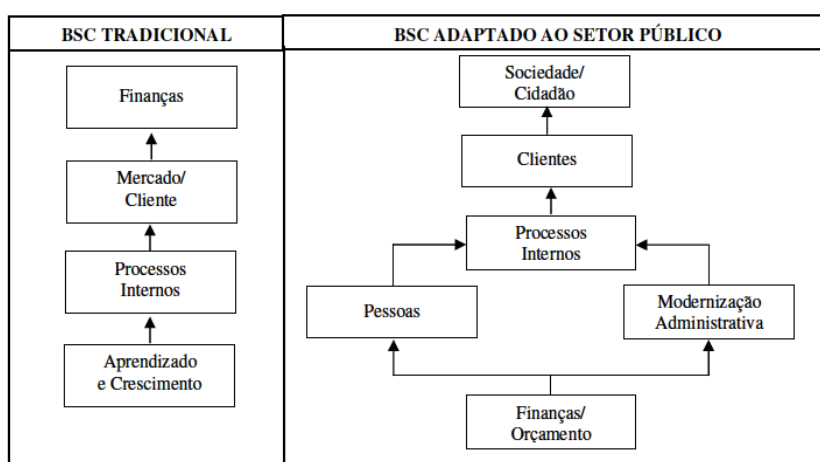
Por fim, a perspectiva de aprendizado e crescimento tem por objetivo orientar o crescimento organizacional e o aprendizado, relacionando-os com às demais perspectivas e oferecendo a infraestrutura para a obtenção dos objetivos estabelecidos.

Quanto aos demais conceitos, Kaplan e Norton (2005) explicitam que objetivos são o que a empresa deseja alcançar em cada perspectiva estratégica. Por sua vez, os indicadores mensuram o desempenho da empresa referente a cada objetivo definido. Já as metas, aferidas pelos indicadores, delimitam que grau de atuação se espera atingir. Enfim, projetos estratégicos contemplam as ações, as iniciativas e as medidas a serem tomadas para o alcance das metas de desempenho.

Ghelman e Costa (2006) destacam a forma como a perspectiva financeira foi avaliada na adoção do BSC na administração pública, considerando que tal perspectiva financeira não é o objetivo final, mas sim um meio para obtenção de recursos necessários para o cumprimento de sua função social.

Nesse contexto, considerando a característica do BSC como um modelo de metodologia flexível, em que são possíveis a realização de adaptações em relação ao cenário enfrentado pela organização, Ghelman e Costa (2006) elaboraram proposta de BSC ao setor público, considerando as dimensões de desempenho de eficiência, eficácia e efetividade, constantes dos princípios constitucionais regentes da administração pública, em relação às perspectivas contempladas no BSC, conforme ilustrado no quadro abaixo:

Figura 1 - Diferenças entre o BSC tradicional e o adaptado ao setor público



Fonte: Ghelman e Costa (2006 p. 8).

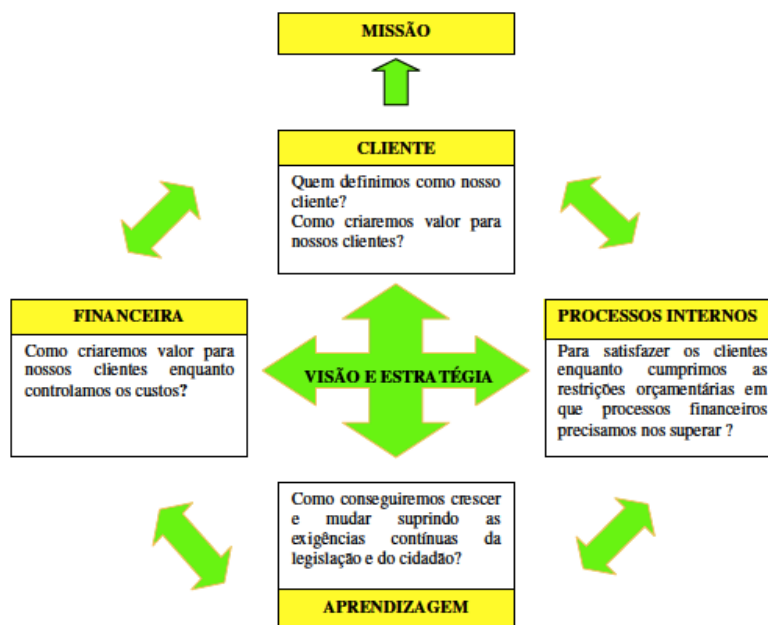
Na presente proposta, os autores ressaltam a necessidade de se promover a alteração das relações de causa e efeito entre as perspectivas, uma vez que a administração pública não visa ao lucro, mas sim “(...) atender satisfatoriamente a sociedade/cidadão (efetividade), deixando seus clientes diretos satisfeitos devido a boa qualidade na prestação de serviços (eficácia) e onerando o mínimo possível o contribuinte ao otimizar o uso dos recursos públicos (eficiência)” (p10).

Outra inovação na metodologia proposta pelos autores consiste na reformulação das perspectivas, aumentando-as de quatro para seis. Além das perspectivas constantes do BSC original a perspectiva aprendizado e crescimento foi desmembrada, em pessoas e modernização administrativa, bem como foi inserida uma perspectiva sociedade/cidadão.

Outra visão quanto à aplicação da perspectiva financeira no setor público consiste em ser tratada sob duas visões, ora de forma como uma facilitadora do sucesso do cliente, ora como ponto de restrição com o qual o agente público deve operar, uma vez que o setor público tem por meta a execução de sua missão em prol da sociedade.

Nesse contexto, Niven (2005, APUD Zago, 2006) elaborou quadro com proposta para a aplicação do BSC no setor público, considerando as aplicações das perspectivas propostas no modelo, conforme sintetizado abaixo:

Figura 2 - Balanced Scorecard do Setor Público



Fonte: Elaborado por NIVEN, 2005, p. 358, APUD ZAGO, 2006, p. 61.

Niven (2003) destaca a necessidade de diferenciar o fluxograma das perspectivas entre o setor privado e o setor público: enquanto o primeiro coloca a perspectiva financeira em frente à missão no topo do modelo, o setor público tem por prioridade os clientes, no caso a sociedade, no topo da cadeia.

Quanto à definição do termo alinhamento, Niven (2003) destaca a noção de *cascading*, que consiste em um efeito cascata ou um desdobramento do nível estratégico constante do BSC para os níveis táticos e operacionais, com a finalidade de tornar mais acessível aos níveis de base da organização como a sua contribuição no alcance dos resultados desejados, bem como tornar mais transparente o papel dos colaboradores na implementação da estratégia como um todo. (p. 228)

O autor ressalta, ainda, que no caso do setor público, o *cascading* seria uma opção fortemente a ser levada em consideração, muito por conta da natureza do produto desenvolvido por este setor, baseado em informação e dados.

Para promover um maior alinhamento entre planejamento estratégico e o orçamento, o Niven apresenta cinco etapas para aplicação do método BSC vinculado

ao orçamento de uma empresa ou organização, quais sejam: desenvolver um plano; desenvolver ou refinar os BSC do mais alto nível da organização, ou seja, os de nível estratégico; desenvolver BSCs em cascata, que consistem em planos de ação a serem adotados pelos níveis tático e operacional da organização; estruturar resultados, ou seja, documentar o processo de formulação de orçamentos; e finalizar o orçamento, no sentido de avaliar todas as propostas orçamentárias para as iniciativas, para avaliação de quais demandas são as mais prioritárias para a destinação de recursos orçamentários (p.249-250).

Após breve análise dos preceitos dispostos no modelo *Balanced Scorecard*, utilizado pelas organizações públicas brasileiras como metodologia de suporte à execução da estratégia institucional, passar-se-á a uma revisão da literatura de como a experiência de planejamento estratégico se desenvolveu no âmbito governamental.

2 O PLANEJAMENTO E A ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL

2.1 Planejamento Estratégico nas organizações públicas

Acerca da experiência de Planejamento Estratégico nas organizações públicas, registra-se a ocorrência do Sistema de Planejamento Programação-Orçamentário – SPPO, adotado no governo Norte-Americano na década de 60. O SPPO consistiu em uma tentativa formal para reunir com o planejamento estratégico a análise, a tomada de decisões estratégicas e a tomada de decisões orçamentárias em um único sistema, visando tornar mais relevantes e efetivos o próprio planejamento e a análise das informações, e o orçamento mais racional. (MINTZBERG, 2004, p. 107 e 108).

Steiner (1981), aponta as diferenças entre instituições privadas e governos na formulação, implantação e avaliação da estratégia. Nesse sentido, define que nas primeiras, os processos frequentemente se dão no processo amplo de planejamento estratégico, já no governo não existe processo de planejamento estratégico formal a longo prazo e integrado, registrando a percepção de fortes reservas a respeito da oportunidade de se introduzir tal sistema à época da análise, na década de 1970. Nesse contexto, Steiner também indica a introdução do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (SPPO ou PPBS, no original) no governo norte-americano, na década de 1960.

Steiner pondera, ainda, que “certas orientações, métodos e processos fundamentais do planejamento empresarial sejam aplicáveis ao setor público, existem muitas diferenças importantes” (p. 321).

Um grande diferencial apontado reside em como os problemas são tratados pela administração nas organizações públicas em comparação com as organizações privadas, indicando o papel dos grupos na resolução de dificuldades. Faz menção a Truman (1951), no sentido de que “(...) quando o equilíbrio de um grupo é seriamente alterado, o grupo exerce pressão sobre o governo para preservar o equilíbrio”, e a Jones (1970), em que aponta que “(...) Advogados de grupos que exercem este papel por iniciativa própria (...) muitas vezes têm êxito na colocação de seus interesses na agenda das políticas de governo” (p.324).

Nesse sentido, Steiner sintetiza as diferenças encontradas entre o setor privado e o setor público na formulação da estratégia:

Quadro 2 – Comparações ente Organizações Empresariais e Organizações sem fins lucrativos

| Finalidade básica | Lucro | Promoção do interesse público |
|--------------------------|---|--|
| Objetivos | Poucos Ter o consenso geral | Muitos Sem consenso |
| Estrutura organizacional | Descentralizada na maioria das grandes empresas | Muitas organizações extremamente grandes |
| Processos decisórios | Retorno sobre o investimento como padrão dominante Uso generalizado de instrumentos quantitativos de avaliação Predominância do padrão econômico Decisões concentradas em uma só pessoa Decisões integradas Faixa ampla de escolha das políticas | Instrumentos de avaliação mais grosseiros Uso generalizado de instrumentos qualitativos de avaliação Predominância de padrões políticos Predominância de decisões em grupo Decisões por partes Faixa estreita das políticas |
| Clientela dominante | Acionistas e fregueses | Qualquer grupo de interesse pode influenciar as decisões |
| Ambiente | Concorrencial e tumultuado | Cadeia de comando sem clareza e confusa |
| Implantação das decisões | Linhas de autoridade razoavelmente claras Mecanismos comuns de implantação | Nenhum sistema padronizado de implantação |
| Fonte de receita | Fregueses satisfeitos | Dotações orçamentárias |
| Medidas de desempenho | Principalmente econômicas e quantitativas, por exemplo, retorno sobre o investimento | Políticas e mal definidas, por exemplo, interesse público, eficiência política |

Fonte: Elaborado por Steiner (1981, p.333).

Giacomoni (2012, p. 159), ao apresentar os fundamentos do Orçamento-Programa, apontou os estágios realizados na reforma orçamentária no Estados Unidos.

Quadro 3 – Estágios da reforma orçamentária nos Estados Unidos

| Período | Concepção | Ênfase |
|-----------------------|--|---|
| Início do século XX | Orçamento por objeto Orçamento executivo | Controle |
| Década de 1950 | Orçamento de desempenho | Administração Economia e eficiência |
| Década de 1960 | Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento - PPBS | Planejamento Avaliação Eficácia |
| Década de 1970 e 1980 | Orçamento base-zero Orçamento base equilibrada Orçamento base-meta | Planejamento Priorização Redução do orçamento |
| Década de 1990 | Novo orçamento de desempenho | Accountability Eficiência e economia |

Fonte: Extraído de Giacomoni (p.160), elaborado por TYER e WILLAND (1997).

Acerca da experiência do Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento (no original Planning, Programming, Budgeting System) – PPBS, Giacomoni (2012, p. 164) registra que tal sistema foi caracterizado pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, voltados ao produto.

O autor citou como uma limitação enfrentada pelo Orçamento-Programa na ocasião da implantação do PPBS (ou SPPO) no serviço federal americano a dificuldade de identificação dos objetivos e propósitos do governo, uma vez que tais aspectos estavam submetidos a uma motivação política no processo de tomada de decisão. (p.168)

Nesse sentido, destaca, ainda, que o SPPO ignoraria as pressões políticas e de grupos de influência, uma vez que buscava, na tomada de decisões a adoção de critérios racionais.

2.2 Planejamento Estratégico na administração pública brasileira

Rezende (2015), ao tratar do planejamento estratégico nas organizações públicas, admite que tal instituto também pode ser entendido como o plano estratégico de governo, registrando a ressalva da necessidade de tal plano possuir uma abordagem estratégica além de um determinado mandato ou a um curto período.

Da mesma forma, (OLIVEIRA, 2006) promove a reflexão da associação do planejamento de políticas públicas brasileiras às atividades de elaboração de planos. O autor também destaca o viés economicista da cultura de planejamento no Brasil, no sentido “em que o planejamento é econômico e puramente governamental”, fruto, em parte, do contexto do Estado desenvolvimentista.

Nesse sentido, Bercovici (2015) considera que o planejamento governamental no Brasil possui grandes marcos iniciais, instituídos a partir de meados da década de 1950, entre os quais se destacam o Plano de Metas (1956-1961), o Plano Trienal (1962-1963) e o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND (1975-1979).

O autor entende o Plano de Metas como uma primeira tentativa de planejamento efetiva no Brasil, no sentido em que se procurou integrar o planejamento e o desenvolvimento. Contudo, percebeu-se que tal experiência tornou evidente a “inadequação da máquina administrativa” brasileira, uma vez que a superposição de competências entre os órgãos promovia a fragmentação da elaboração e implementação das políticas públicas (p. 23).

O Plano Trienal, instituído em 1962, se constituiu em um instrumento de orientação da política econômica global, no sentido de trazer propostas de reformas econômicas e reformas de base, com a intenção de promover a conversão da economia colonial para uma economia de âmbito nacional. Entretanto, em razão da instabilidade política à época dos fatos, o Plano Trienal não foi aplicado (p.23).

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento - II PND consistiu em um programa de investimentos estatais que tinha por meta transformar a estrutura produtiva nacional, a partir de um novo padrão de industrialização, com alcance nas indústrias de base e investimentos nas áreas de energia e transportes.

Como destaca Bercovici, o II PND não obteve sucesso, uma vez que desconsiderou a reversão do ciclo de crescimento econômico, o recrudescimento da inflação e as dificuldades externas. Assim, conclui que o II PND teria marcado a última experiência de planejamento ocorrida no Brasil, sendo abandonadas quaisquer iniciativas governamentais neste sentido durante a década dos anos 80.

Kon (1999) registra que as tentativas de organizar a economia brasileira por meio do planejamento governamental se iniciaram na década de 1940, mas sem se aprofundar em uma prática global, resumindo-se à práticas setoriais ou de racionalização do processo orçamentário (p.15).

Na década de 50, passou-se a identificar a instituição pelos governos de programas de ação. Nesse sentido, considera-se como a primeira experiência de processo global e contínuo de planejamento o Plano de Metas do governo Kubitschek. O Plano de Metas resultou em uma introdução de um processo de planejamento efetivo das políticas econômicas governamentais.

Nos governos seguintes, outras experiências de planos de ação governamental foram promovidas, como o Plano Trienal, PAEG e o Plano Estratégico de Desenvolvimento – PED.

Com o advento dos governos militares, observa-se a estruturação dos Planos Nacional de Desenvolvimento – PND, cuja exigência foi instituída pelos Atos Complementares n. 43 e n.76, em que foi estabelecido a proposta, no primeiro ano de gestão de cada governo, um plano de desenvolvimento válido para os anos subsequentes e para o primeiro ano do governo sucessor (KON, p. 41-42).

Nesse contexto, registra-se como marco inicial o lançamento, no governo de Médici, das Metas e Bases para a Ação do Governo, em 1970. Kon destaca, com o próprio teor do documento, que tal instrumento não se tratava de um novo plano global,

mas sim de um “documento de sentido eminentemente prático e mais voltado para a execução; define os objetivos nacionais e as metas estratégicas setoriais, as principais realizações programadas e os projetos de alta prioridade nos principais setores”.

Gremaud e Pires registram, também, a baixa importância no aspecto do planejamento no documento de Metas e Bases, sendo tal noção também refletida no I PND, uma vez que no teor do documento se encontram registros natureza meramente discursiva, com elogios a algumas conquistas de governos anteriores, e com uma análise econômica superficial.

Ao analisar cinco décadas de planejamento no Brasil, a autora destaca os seguintes aspectos envolvidos neste contexto:

Primeiramente, o planejamento do país esteve sempre condicionado às condições políticas subjacentes, que no decorrer do período apresentaram forte instabilidade, convivendo com situações conjunturais que conduziram a uma intensa participação estatal, tanto na esfera da coordenação geral quanto da produção. (...)

Por outro lado, o planejamento governamental deve ser entendido como um processo contínuo, que envolve desde a elaboração de um plano até a sua implantação, controle e ajustamentos. Nesse sentido, a consecução dos objetivos formulados está diretamente relacionada à verificação não apenas da consciência global do plano mas também da capacidade de execução efetiva das políticas públicas previstas, sem desvios consideráveis dos objetivos iniciais. O que se observou, na maior parte dos planos em prática, foi a incapacidade da continuação do processo em toda sua trajetória, muitas vezes devido às dificuldades técnicas, como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e mesmo de controle efetivo que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica. Particularmente, os planos postos em prática a partir da década de 80, tendo em vista as condições econômicas conjunturais do país, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e portanto, por natureza, se apresentarem como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento (p. 37-38).

Giacomoni (2003, p. 222), enumera as seguintes experiências como “os principais planos elaborados pelo Governo Federal até a promulgação da Constituição de 1988”: a) Plano Quinquenal de Obras e Reparcelamento da Defesa Nacional (1939); b) Plano de Obras e Equipamentos (1943); c) Plano Salte (1949); d) Programa de Metas (1956); e) Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963); f) Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG (1964); g) Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967); h) Programa Estratégico de Desenvolvimento – PED (1968); i) Metas e Bases para a Ação do Governo (1970); j) I Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1972); k) II Plano Nacional

de Desenvolvimento Econômico e Social (1975); l) III Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1980) e o m) I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986).

O autor ressalta que se observa durante os anos 80 que não havia condições de implementar planejamento de médio e longo prazo no país, tendo em vista as crises econômicas, políticas e administrativas, especialmente de endividamento interno e externo enfrentados pelo Brasil. Ele conclui que “a experiência brasileira de planejamento” não se consistiu em apenas planos nacionais, além disso, houve também um intenso desenvolvimento do planejamento no âmbito setorial a partir de 1952 (GIACOMONI, 2003, p. 225).

De acordo com o autor, antes da Constituição de 1988, o Brasil contou com experiências de elaboração e execução de programas de governo, administrativos, econômicos e de desenvolvimento, ao longo de aproximadamente cinquenta anos, onde se verificou a obtenção dos mais diversos resultados demonstrando “acertos e desacertos, êxitos e fracassos, consequências, em grande medida, da instabilidade política, institucional e econômica que caracterizou a história recente do país” (GIACOMONI, 2003, p. 222).

Holanda (2006) indica que planejamento consiste em um fenômeno complexo, que se desdobra em múltiplas dimensões, a partir do ponto de vista administrativo, ou gerencial, econômico, social, político e institucional. Nesse contexto, destaca que no planejamento governamental é predominante as vertentes econômica, social e política, mas também há preocupação do ponto de vista gerencial (p.26).

O conceito de planejamento governamental, para o autor, corresponde ao “processo de elaboração, execução e controle de planos de desenvolvimento, que fixam objetivos gerais e metas específicas, com vistas à elevação dos níveis de renda e bem estar da comunidade” (p. 30), bem como propõe a sistematização dos planos, considerando seu horizonte temporal e a sua abrangência, nos seguintes contextos: estratégicos, que contemplam o médio e longo prazo, como os planos plurianuais, por exemplo, ou de perspectiva; táticos, operacionais, consideram o curto e o médio prazo, entre um a três anos; e os de emergência ou de contingência, para implementação em um prazo curto.

Nesse contexto, Holanda (2006) situa o planejamento governamental nas funções econômica, gerencial, comunicante e política, bem como ressalta algumas particularidades, entre as quais se destaca:

(...) Em primeiro lugar, o planejamento governamental se tem confundido, historicamente, com o planejamento econômico. Esse processo inclui também (embora esses aspectos sejam frequentemente negligenciados em muitos planos de governo) a ordenação sistemática das decisões, meios, medidas e providências que viabilizam a consecução dos seus objetivos, da forma mais econômica possível, vale dizer, com menores custos e maior rapidez (p. 33).

Na função econômica, o autor destaca que o planejamento econômico seria o instrumento que os governos se utilizam para corrigir ou neutralizar distorções ou falhas de mercado. Nesse sentido, o planejamento consiste em instrumento que disciplina a intervenção governamental e orienta a ação do setor privado, com o objetivo de promover o crescimento econômico e eliminar eventuais desigualdades econômicas e sociais, considerando a eficiência dos recursos e a equidade na distribuição dos benefícios do crescimento (p. 34).

A função gerencial do planejamento consiste em tornar mais racional o processo decisório, contemplando a identificação de seleção de alternativas de intervenção a serem adotadas pelo governo, bem como a sua implementação, observando os critérios de eficiência, eficácia e efetividade.

Acerca da função gerencial, Holanda registra a crítica da redução da prática de planejamento somente voltada à função econômica, em detrimento de uma visão que contemplasse aspectos de gestão, ocorrida no âmbito governamental, de modo amplo.

A função comunicante consiste no papel do planejamento para a comunicação entre os diversos agentes “que interferem na elaboração e execução de planos e projetos, para a coordenação de esforços das diferentes agências do Governo e para a avaliação do seu desempenho” (p.36).

Finalmente, quanto à função política do planejamento governamental, Holanda traça as seguintes relações existentes entre o Governo e a sociedade:

- a) aperfeiçoar a articulação entre o Governo e o setor privado; somente o governo pode ter uma adequada visão global e de longo prazo sobre a evolução da economia e a explicação dessa visão, através de um plano de desenvolvimento, (...);
- b) ordenar o processo de negociação política, harmonizando interesses conflitantes, através do levantamento sistemático de opções e alternativas, (...) tendo como resultado final maior transparência e mais legitimidade em todo o processo de tomada de decisões do Governo;
- c) instrumentalizar o controle social dos agentes de intervenção governamental, definindo – através do processo democrático e participativo de elaboração e controle de planos e orçamentos – padrões de desempenho, critérios de avaliação e mecanismos de gestão, de modo a que o Estado possa ser colocado efetivamente a serviço da sociedade (...). (HOLANDA, ano, p. 36-37)

Com o advento da Constituição de 1988, Giacomomi destaca o papel do Estado na função de planejamento por meio de “duas modalidades de planos: planos e programas nacionais, regionais e setoriais e planos plurianuais”. A primeira modalidade se coaduna com o Ato Complementar nº 43/69 e se dirige ao setor público e é indicativa para o setor privado enquanto que a segunda, plano plurianual, está mais ligada ao plano geral de governo e se relaciona com a concepção contida no Decreto-lei nº 200/67.

Na noção de plano geral de governo, a Constituição de 1988 instituiu os seguintes instrumentos orçamentários, visando a integração entre planejamento e orçamento: plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Nesse contexto, percebe-se o enfoque da função planejamento governamental estritamente relacionado à função orçamentária, conforme destacado por Bercovici:

O PPA, introduzido pelos Artigos 165, I e 165, § 1º da Constituição de 1988, tem por fundamento o encadeamento entre as ações anuais de governo (previstas no orçamento anual) com um horizonte de tempo maior, necessário para um planejamento efetivo. (...). Além disto, as suas relações com os outros planos previstos na Constituição não estão claras, apesar do Artigo 165, § 4º determinar a sua compatibilização com os demais planos nacionais, regionais e setoriais do texto constitucional (Biasoto Junior, 1995). A tendência notória em relação à integração do planejamento ao orçamento é a redução do plano ao orçamento. Os instrumentos de controle orçamentário do planejamento previstos na Constituição favoreceram a limitação do planejamento ao orçamento por meio dos planos plurianuais, (...) (BERCOVICI, 2016, p.31).

Garcia (2015) também corrobora a noção da vinculação estrita do planejamento governamental ao orçamento, uma vez que este planejamento continha um viés economicista, considerando-o como uma técnica para racionalizar a questão da “aplicação exclusiva de recursos econômicos, entendidos como os únicos utilizados no processo de governar”, bem como destaca a correlação do posicionamento do tema planejamento na Constituição de 1988, situado, como exemplo, nos artigos 165, 166 e 167, acrescenta a forma de organização dos Títulos: VI - Da Tributação e do Orçamento, Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos.

Holanda (2006) tece consideração a respeito das múltiplas definições acerca de programa e projetos encontradas nos processos de formulação do processo de planejamento governamental:

Note-se que aquilo que o governo chama de programa ou projeto nem sempre coincide com as definições formuladas no presente texto. Às vezes um projeto é chamado de programa e um conjunto de programas é considerado um projeto (como, por exemplo, o antigo projeto de Integração

Nacional, do I Plano Nacional de Desenvolvimento 1971-74). É natural que a formulação “política” de programas e projetos padeça de uma certa ambiguidade. Mesmo assim, nos últimos anos, o governo brasileiro desenvolveu um grande esforço para aperfeiçoar o processo de planejamento e avaliação de seus planos e programas. O Decreto n. 2.829, de 29 de outubro de 1998, por exemplo, estabeleceu normas para a elaboração do PPA (Plano Plurianual) que foi preparado em 1999 para cobrir o período de 2000 a 2003. Aí foram especificados os requisitos básicos para a definição e redefinição dos programas a serem incluídos no PPA e as fases mais importantes do processo de planejamento (p. 127).

Holanda (2006), registra que a experiência brasileira na área de planejamento, acompanhamento e avaliação é ampla e diversificada, mas não consolidada, sendo dispersa e descontínua, sendo creditada à tal situação uma maior ênfase, na prática do planejamento governamental brasileiro, para o processo de formulação de planos e elaboração de projetos, em detrimento às etapas de acompanhamento e avaliação (p. 152-153).

2.3 O planejamento e o orçamento

Giacomoni (2012), ao tratar do sistema e processo orçamentário, registra as críticas feitas ao modelo de planejamento voltado ao orçamento. Nesse contexto, apresenta as críticas realizadas por Albert Waterston, acerca dos modelos de planejamento.

Inicialmente, Watertson, quanto à incompatibilidade de modelos de planejamento baseados em planos de longo e médio prazo em países em desenvolvimento, defendia que nesses contextos, o ideal a ser adotado deveria ser baseado em plano anula associado a “programas setoriais plurianuais”, uma vez que países nesse grupo possuem, como características, uma certa instabilidade política e deficiências técnicas.

Como apontado por Giacomoni, Waterston revisou a proposição acima exposta, passando a criticar o planejamento da forma convencional, por não propiciar resultados satisfatórios. Para o autor, os objetivos e as metas formuladas, nesse modelo, são idealizações, mas não resolvem o problema de fato. Assim, Waterston propôs um método de planejamento centrado na resolução de problemas, conforme sintetizado abaixo:

Quadro 4 – Etapas do processo de planejamento

| Convencional | Concentrado nos problemas |
|---|---|
| 1. Estabelecimento de objetivos. | 1. Determinação dos problemas sociais básicos que devem ser resolvidos. |
| 2. Fixação de metas (objetivos quantificados). | 2. Adaptação dos recursos disponíveis a esses problemas. |
| 3. Formulação da estratégia para alcançar as metas. | 3. Seleção de projetos e políticas que contribuem para a resolução de um problema. |
| 4. Seleção de políticas e de projetos. | 4. Formulação da estratégia para resolver problemas. |
| 5. Conciliação dos recursos com as necessidades | 5. Fixação de metas (e prazos de tempo) |
| 6. Solução de problemas sociais básicos | 6. Seleção de objetivos gerais, conforme problemas sociais que devem ser resolvidos |

Fonte: Extraído de WATERSTON (1973).

Finalmente, Giacomoni faz especial destaque à consideração de Waterston acerca da integração do orçamento ao planejamento: a existência de pouca flexibilidade na elaboração para cada novo orçamento, uma vez que programas mais antigos tendem a se perpetuar e ter mais prioridade na alocação de recursos em detrimento a programas novos. Nesse sentido, conclui que “enquanto o planejamento, por natureza, é um criador de programas e, conseqüentemente, um demandador de recursos, o processo orçamentário dá clara prioridade para a ‘base’” (GIACOMONI, 2012, p.220).

2.4 Plano Plurianual

A Constituição Federal de 1988 instituiu o Plano Plurianual - PPA, definindo-o como instrumento que estabelecerá de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e para as relativas aos programas de duração continuada. Trata-se de mecanismo de orientação e integração entre planejamento e orçamento para um quadriênio, tendo desdobramentos anuais por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA, contemplando os três últimos anos de um mandato e o primeiro ano do mandato subsequente.

Em breve definição, a LDO é norma responsável pelo estabelecimento das metas e regras para as receitas e despesas da administração pública, bem como por dispor acerca da legislação concernente aos tributos e ao orçamento, visando à elaboração da LOA. Por sua vez, a LOA é o instrumento em que são estimadas as

receitas e fixadas as despesas do governo, em atenção às disposições constantes do PPA e da LDO do período em vigência.

Em análise aos primeiros Planos Plurianuais – PPA instituídos pelo Governo Federal, entre os anos de 1991 a 1999, Holanda (2006) destaca que tais instrumentos se revelaram como documentos “meramente formais, de pouca utilidade”, estendendo a crítica aos respectivos relatórios de acompanhamento (p. 154).

Conforme destacado por SIQUEIRA (2006):

A integração do planejamento com orçamento através da ligação entre PPA, LDO e LOA, implicou nova forma de gestão para elaboração, execução e avaliação dos processos, recursos e resultados das ações governamentais. No entanto, estes instrumentos instituídos pela Constituição foram ignorados quando da elaboração do primeiro e segundo (1996-1999) PPAs, pois o primeiro PPA (1992-1995) não foi elaborado a partir de projeto de governo, enquanto que o segundo PPA foi elaborado a partir de projeto de governo setorializado que não observou a complexidade dos problemas e a objetividade dos programas (p.73).

Nesse sentido, Garcia (2000) registra que o primeiro PPA, referente ao período de 1992 a 1995, foi elaborado baseado na estrutura do antigo Orçamento Plurianual de Investimentos – OPI, apenas voltado para a programação de recursos em médio prazo, mas não podendo ser considerado como um instrumento efetivo envolvendo planejamento e orçamento.

Para o segundo quadriênio, entre 1996 e 1999, registra-se a existência de instrumentos distintos de planejamento e orçamento: PPA, novamente baseado no OPI, e o Plano Brasil em Ação, instituído em 1997. Garcia (2000) considera tal plano como a primeira experiência de integração entre planejamento e orçamento, uma vez que eram constantes do instrumento a identificação dos programas prioritários nas áreas social, econômica e de infraestrutura, bem como introduziu um modelo de gestão das ações de governo, por meio de monitoramento sistematizado para a execução física e financeira dos programas.

O PPA 2000-2003 trouxe inovações, com adoção do modelo gerencial de gestão por programas para o planejamento e para o orçamento. Conforme destacado por ZAGO (2006), nesse quadriênio foram incorporados componentes da gestão estratégica para o setor público, identificados na definição de responsabilidades e no controle da execução, baseadas em variáveis gerenciais.

Acerca da finalidade do PPA, Arantes (2014) aponta para o papel do PPA como um instrumento central de organização da ação do Estado, uma vez que é o norteador

para a elaboração dos demais documentos de planejamento e orçamento, quais sejam a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA.

O autor retrata, por outro lado, a problemática do Plano Plurianual como um documento burocrático e de pouca utilidade, face à tentativa do legislador de tornar tal instrumento como norteador de planejamento e gestão estratégica aliado à execução das políticas públicas.

A seguir, será apresentado um breve panorama sobre a experiência de planejamento estratégico no âmbito do Governo do Distrito Federal.

3 O PPA E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

3.1 Plano Plurianual no Governo do Distrito Federal

O primeiro registro de instituição de Plano Plurianual para o Governo do Distrito Federal foi referente ao quadriênio 1996-1999, sendo estruturado de acordo com os seguintes anexos: I – Tendências, Condicionantes, Fundamentos e Metodologia; II – Prioridades, Diretrizes e Programas; III – Diagnósticos, Objetivos, Diretrizes Setoriais e Metas; e IV – Orçamento do Plano.

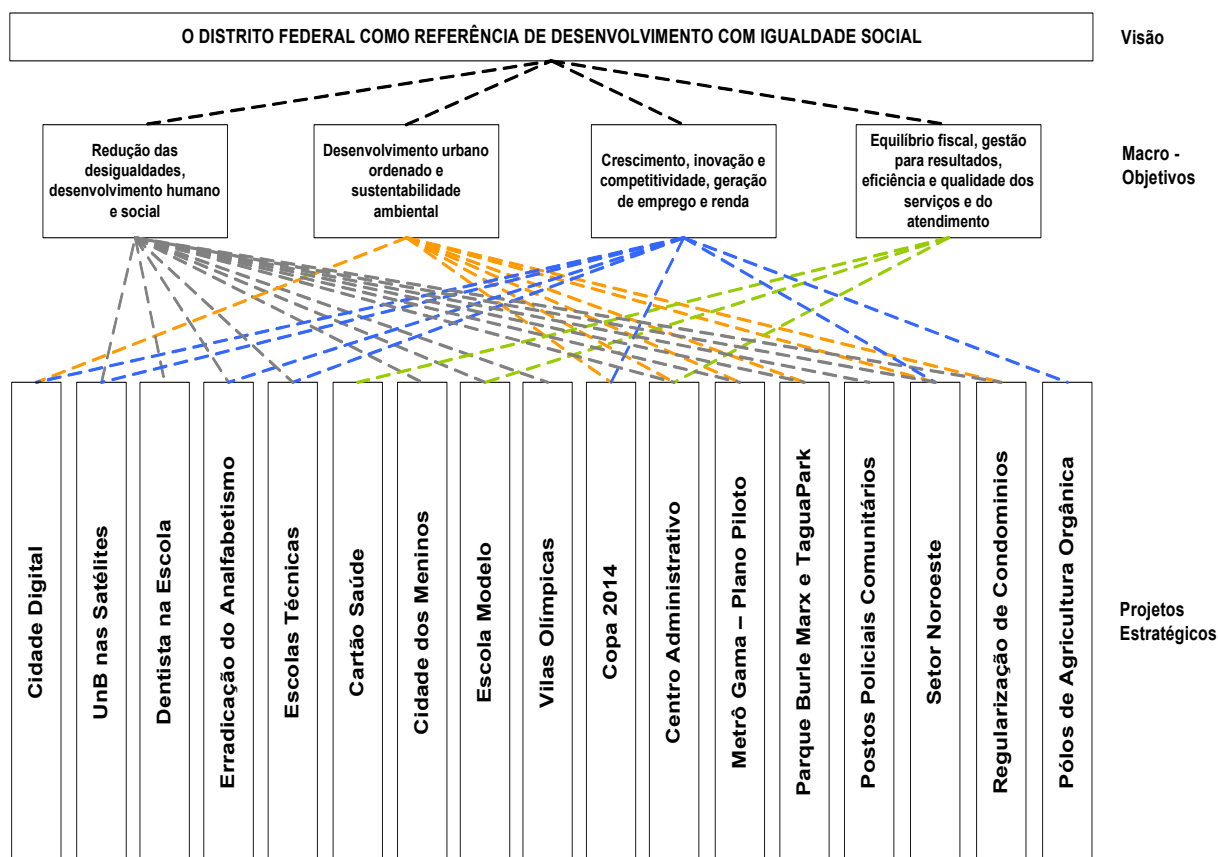
Para o quadriênio 2000-2003, o PPA foi formulado com a seguinte estrutura: I - anexo I - Metodologia e Caracterização do Distrito Federal; II - anexo II - Políticas, Objetivos e Diretrizes; III - anexo III - Objetivos e Diretrizes Setoriais; IV - anexo IV - Metas e Orçamento do Plano (à conta dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social); V – anexo; V - Investimentos das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

Quanto ao teor dos anexos constantes dos planos dos dois PPAs iniciais, percebe-se que tais documentos não estão disponibilizados pelos sítios governamentais, restando prejudicada, no momento, a realização de uma breve análise sobre o tema.

No quadriênio seguinte, 2004 a 2007, verifica-se que a estrutura constante dos anexos do PPA está predominantemente focada na apresentação dos orçamentos – anexo I, da Lei nº 3.157, de 2003, e em elencar os programas e atributos constantes do plano. Não há referências de documentação referente à metodologia adotada, nem mesmo menções há uma noção de diretrizes voltadas ao planejamento estratégico.

No Plano Plurianual do quadriênio 2008-2011 se observam os primeiros registros de aplicação de diretrizes relacionadas a uma visão estratégica de governo, com a consolidação da estratégia em um mapa, conforme exposto na figura 3:

Figura 3 – Mapa Estratégico do Distrito Federal 2008-2011



Fonte: Distrito Federal (2007).

Nesse contexto, se destaca a instituição do Modelo de Gestão para Gestão para Resultados, definido como um conjunto integrado de iniciativas e instrumentos de prospecção, formulação, implementação e avaliação dos resultados. Os projetos estratégicos constantes da figura 3 apresentaram destaque no PPA, uma vez que constavam da então carteira de Projetos estratégicos, outrora definida como conjunto integrado de resultados e ações delimitados no tempo, que asseguram a realização das metas mobilizadoras (DISTRITO FEDERAL, 2007, p. 13).

Após uma breve apresentação da evolução dos Planos Plurianuais instituídos pelo Governo do Distrito Federal, será realizada a exposição da elaboração e da composição dos Planos Plurianuais que compreendem o período do presente estudo, ou seja, os quadriênios 2012-2015 e 2016-2019.

3.2 Plano Plurianual 2012-2015

O Plano Plurianual 2012-2015, instituído pela Lei nº 4.742, de 29 de dezembro de 2011, foi composto pelos seguintes anexos: I- Anexo I – Contextualização do Distrito Federal; II – Anexo II – Estruturação e Base Estratégica; III – Anexo III – Programas Temáticos e Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado e respectivas ações orçamentárias.

Em atenção ao teor do Anexo II - Estruturação e Base Estratégica, observa-se somente uma breve menção à adoção da metodologia utilizada para a composição do presente instrumento, no qual foi baseado nas orientações emanadas pelo então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para elaboração do PPA do governo federal.

Nesse contexto, o PPA foi estruturado nas seguintes dimensões: Dimensão Estratégica: é a orientação estratégica que tem como base os Objetivos Estratégicos e a visão de longo prazo do Governo; Dimensão Tática: define caminhos exequíveis para o alcance dos objetivos e das transformações definidas na dimensão estratégica; e Dimensão Operacional: relaciona-se com o desempenho da ação governamental no nível da eficiência, com a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos entregues. O esquema gráfico a seguir expõe a composição da estrutura do PPA para o quadriênio 2012-2015:

Figura 4 – Estrutura do Plano Plurianual 2012-2015

Esquema gráfico – Estrutura do Plano

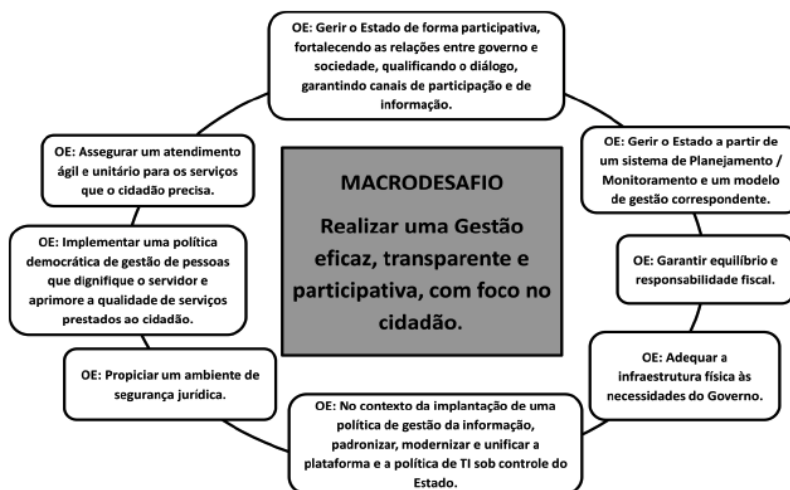


Fonte: Distrito Federal (2011).

A Dimensão Estratégica para o quadriênio foi composta por sete macro desafios, com seus respectivos objetivos estratégicos, elaborados em avaliação da situação do Distrito Federal à época. Nesse contexto, a atuação do órgão em estudo,

a então Secretária de Estado de Transparência e Controle – STC, atual Controladoria-Geral do Distrito Federal, se insere no Macrodesafio – Realizar uma Gestão eficaz, transparente e participativa, com foco no cidadão, conforme diagrama abaixo:

Figura 5 – Macrodesafio e Objetivos Estratégicos



Fonte: Distrito Federal (2011).

3.3 Plano Plurianual 2016-2019

Para a elaboração do Plano Plurianual referente ao quadriênio 2016-2019, foi considerado como um marco inicial construção do Mapa Estratégico, instrumento que tem por objetivo orientar a definição do conjunto de indicadores que será utilizado para a disseminação e controle da execução da estratégia do Governo.

Conforme destacado no anexo da Lei que instituiu o PPA 2016-2019, observa-se uma busca por um caráter mais estratégico, nos moldes do trabalho desenvolvido no curso do Plano Plurianual anterior, referente ao quadriênio 2012-2015. Dessa forma, no instrumento em questão se vislumbra mais do que a mera quantificação física e financeira de metas para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como das relativas a programas de duração continuada, mas possui por pressupostos uma nova relação com os instrumentos de ação governamental e uma nova forma de comunicação com a sociedade e com os atores envolvidos na implementação dos programas.

Assim, o Plano Plurianual foi estruturado nas seguintes dimensões: Dimensão estratégica, que tem por base a visão de longo prazo do governo, os eixos e diretrizes

estratégicas; Dimensão tática, que contempla a vinculação dos programas temáticos para a consecução dos objetivos assumidos, por meio das ações definidas no PPA; e a Dimensão operacional, que está relacionada com o desempenho da ação governamental, no nível da eficiência, sendo especialmente ligada ao Orçamento, conforme figura abaixo:

Figura 6 – Estrutura do Plano Plurianual 2016-2019



Fonte: Distrito Federal, 2015.

Acerca da dimensão tática e da dimensão operacional, no PPA 2016-2019 constam como fundamentos para estes níveis a definição de caminhos exequíveis para o alcance dos Objetivos e das transformações definidas na Dimensão Estratégica e a otimização na aplicação dos recursos disponíveis e a qualidade dos produtos e serviços entregues à sociedade.

Nesse contexto, e em alinhamento às orientações emitidas pelo Governo Federal, foi realizada a adequação do formato de estruturação do Plano, reformulando-se a proposta de “Programa-Ação” para a estrutura definida em Programas Temáticos, Objetivos Específicos e Ações.

Após revisões, o PPA 2016-2019 se encerrou contemplando 607 Metas, 283 Indicadores, 415 Ações Não Orçamentárias e 924 Ações Orçamentárias, as quais se repetem nos programas. Os Programas Temáticos refletem as ações necessárias para a produção de bens e serviços a serem ofertados à sociedade.

3.4 Outros instrumentos de Planejamento Estratégico no Governo do Distrito Federal

Na ocasião da edição da Lei Orgânica do Distrito Federal, verifica-se, em atenção aos art. 162 e 165, a existência da previsão de instrumentos para o processo de planejamento governamental do Distrito Federal não necessariamente atrelados à função orçamentária, entre os quais se destacam o plano de desenvolvimento econômico e social do Distrito Federal e o plano anual de governo.

No texto original do art. 165, o plano de desenvolvimento econômico social do Distrito Federal estava disciplinado como instrumento que estabelecia diretrizes gerais, definia objetivos e políticas globais e setoriais com o objetivo de orientar a ação governamental para a promoção do desenvolvimento sócio econômico, no período de quatro anos.

O Plano de Desenvolvimento Econômico e Social para o quadriênio 1995-1998 foi instituído pela Lei n. 874, de 09 de junho de 1995, e em seu anexo apresentava as diretrizes gerais, os objetivos e as políticas globais e setoriais em três partes, relatando, inicialmente considerações acerca da realidade socioeconômica e ambiental de Brasília, concepções propostas relacionadas ao desenvolvimento sustentável e solidário, apresentação das prioridades de governo e, finalmente, lista as diretrizes e políticas a serem adotadas no período em questão. Em que pese ser um Plano extenso, não há o registro de metas a serem alcançadas.

Na ocasião da edição da emenda à Lei Orgânica, a redação do artigo 165 tornou-se mais abrangente, no sentido de disciplinar sobre quais aspectos as diretrizes, os objetivos e as políticas públicas devem orientar a ação governamental, no sentido de promoção do desenvolvimento sócio econômico do Distrito Federal, contudo, sem vincular normativamente à confecção de um instrumento de planejamento formal, ou a um plano, como anteriormente.

Em atenção ao plano anual de Governo disposto no inciso v do artigo 162, este estava disciplinado no artigo 167 como “instrumento básico que estabelece os objetivos, diretrizes e políticas que orientarão a ação governamental para o exercício subsequente e serve de base para elaboração das diretrizes orçamentárias”.

Contudo, com a edição da mencionada emenda à Lei Orgânica, tal dispositivo foi revogado, sem ser acrescido ou substituído por outro instrumento de planejamento.

No ano de 2007, pelo Decreto nº 27.691, foi instituído o Modelo de Gestão para Resultados, definido como um conjunto integrado de iniciativas e instrumentos de prospecção, formulação, implementação e avaliação dos resultados. Nesse contexto,

o Modelo era composto pela Agenda Estratégica de Governo, Modelo de implementação e Sistema de monitoramento e avaliação.

Nesse contexto, ainda não há menção expressa ao termo planejamento estratégico, mas se observa na conceituação do item Agenda Estratégica de Governo que contempla “(...) um conjunto de metas mobilizadoras, alinhadas com uma visão de futuro, desdobradas em uma carteira de Projetos Estratégicos de Governo”, uma orientação para priorização de resultados e de ações visados às metas traçadas.

No ano de 2016, por força do Decreto nº 37.621, o Governo do Distrito Federal promoveu a instituição de novo Modelo de Gestão para Resultados, contemplando, em sua definição, o conjunto integrado de iniciativas e instrumentos de prospecção, formulação, implementação, mas, dessa vez, focado no monitoramento e avaliação das Políticas Públicas e Projetos Estratégicos do governo.

Nessa edição, o Modelo de Gestão para Resultados está composto pelas seguintes áreas de atuação: planejamento Estratégico de Governo, alinhamento organizacional, execução da Estratégia e monitoramento e avaliação.

Uma inovação constante do Decreto de 2016 consiste na recomendação expressa no artigo 4, referente à necessidade de alinhamento do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA ao Planejamento Estratégico do Governo do Distrito Federal. que, nesse contexto, está traduzido pelo instrumento denominado Mapa Estratégico.

O Mapa Estratégico consiste na tradução da estratégia do governo em um instrumento visual e dinâmico, elaborado para reunir os objetivos estratégicos do governo, tendo como base para sua elaboração o Plano de Governo, o Plano Plurianual – PPA, além da participação da população. O mapa é composto por um conjunto harmônico de objetivos estratégicos, sendo estruturado pela visão, ora denominada “Orgulho de viver em Brasília”, com três grandes entregas abaixo, e as cinco perspectivas, que agrupavam dezessete objetivos estratégicos, como base do mapa, conforme ilustrado na figura 7:

Figura 7 – Mapa Estratégico visão 2019



Fonte: Distrito Federal, 2016.

Outro ponto de inovação constante do Modelo de Gestão para resultados consiste no Acordo de Resultados, documento no qual os Secretários de Estado e Dirigentes de entidades governamentais registram o compromisso de atingir determinadas metas para a melhoria dos serviços públicos, por meio de projetos e o acompanhamento de indicadores de desempenho durante cada ano (SEEC, 2019).

O documento foi formulado ao final de 2015, subscrito pelos dirigentes e Governador do Distrito Federal, e consta do seu teor os projetos estratégicos para os quais os dirigentes assumiriam compromisso de realizar etapas desses projetos, ora denominadas de entregas, e as metas para indicadores, os quais passaram por análise periódica, com o objetivo de averiguar a qualidade dos serviços prestados e eventual necessidade de planos de ação de melhorias.

Os resultados constantes do Acordo de Resultados eram apresentados nas Reuniões de Avaliação de Resultados, constantes do Decreto nº 37.621, realizada em grupos temáticos ou separadamente, presidida pelo Governador, com coordenação técnica do então Secretário de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão e participação de demais autoridades.

Em 2019, o Governo do Distrito Federal elaborou o Plano Estratégico do Distrito Federal - PEDF 2019-2060, que contempla um conjunto de iniciativas, metas e ações distribuídas até o centenário da cidade de Brasília.

Em que pese o Plano Estratégico do Distrito Federal abranger um intervalo longo de tempo, 2019-2060, ou seja, 41 (quarenta e um) anos, seu conteúdo foi estruturado em quatro etapas temporais, com foco imediato, para o ano de 2019, um foco de médio prazo, de 2020 a 2023, coincidindo com o período temporal do Plano Plurianual, e, no longo prazo, inicialmente, de 2024 a 2030, contemplando a Agenda 2030 e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, e 2031 a 2060, com tendências de futuro para o centenário de Brasília.

Destaca-se que a definição de resultados propostos no PEDF está restrita ao curto e ao médio prazo, durante o período dos anos de 2019 a 2023, sendo o término do período igual ao programado para a vigência do Plano Plurianual 2020-2023. Nesse sentido, não será levado em consideração no presente estudo os atributos constantes do PEDF, uma vez que parte do conteúdo está relacionado ao novo ciclo de planejamento e orçamento, referente ao quadriênio 2020-2023.

No próximo capítulo, será apresentada a experiência do planejamento estratégico durante as gestões da Controladoria-Geral do Distrito Federal, no período de 2012 a 2015, enquanto denominada Secretaria de Estado de Transparência e Controle, e 2016 a 2019, já então na atuação da CGDF.

4 CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL – UM HISTÓRICO

A atual estrutura da Controladoria-Geral do Distrito Federal – CGDF, enquanto órgão especializado da Administração Direta Distrital, foi estabelecida por meio do Decreto n. 36.236/2015, sendo a estrutura atualizada no ano de 2019, com atuação na supervisão, no tratamento e na orientação dos dados e das informações publicadas no Portal da Transparência, para o controle social do cidadão, na supervisão e na coordenação do sistema de controle interno na apuração de indícios de irregularidades administrativas, na correição administrativa, na supervisão e na coordenação dos serviços das ouvidorias públicas do DF, na defesa do patrimônio público e da transparência, bem como na prevenção da corrupção.

Contudo, a instituição de um órgão no âmbito do Governo do Distrito Federal que contemplasse as funções de correição, de auditoria e de ouvidoria teve como marco inicial a Lei n. 3.105, de 2002, que criou a então Corregedoria-Geral do Distrito Federal e instituiu o Sistema de Correição, Auditoria e Ouvidoria do Poder Executivo do Distrito Federal -SICAO.

Com o passar dos anos, o órgão responsável pelas atividades de controle interno, correição, ouvidoria, transparência, passou por diversas alterações de nomenclaturas. Inicialmente, destaca-se a transformação da Corregedoria-Geral do Distrito Federal para Secretaria de Estado da Ordem Pública e Social e Corregedoria-Geral do Distrito-Federal – SEOPS, por meio do Decreto 29.965 de 21 de janeiro de 2009, em que foram agrupadas às funções originais as funções de fiscalização, e manutenção da ordem pública e social.

Tal alteração foi desfeita no ano seguinte, por meio do Decreto n. 31.402, de 09 de março de 2010, passando-se a denominação novamente para Corregedoria-Geral do Distrito Federal, com as seguintes atribuições definidas pelo art. 1,§ 1º, destacado a seguir:

§ 1º A Corregedoria-Geral do Distrito Federal é o Órgão Central do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo, na forma do art. 80 da Lei Orgânica do Distrito Federal, de direção superior, diretamente subordinada ao Governador do Distrito Federal, responsável pela coordenação e execução das ações de governo asseguradoras da legalidade administrativa, controle interno, auditoria pública, correição, tomada de contas especial e ouvidoria disciplinar no âmbito do Governo do Distrito Federal, e terá como atribuições aquelas definidas nas Leis nº 3.105, de 27 de dezembro de 2002, e nº 3.163, de 03 de julho de 2003, e demais normas e regulamentos relacionados com suas áreas de atuação. (Distrito Federal, 2010)

Em janeiro de 2011, a estrutura da Corregedoria-Geral foi incorporada à recém criada Secretaria de Estado de Transparência e Controle – STC, por força do Decreto 32.716, com atuação e competência nas áreas de supervisão das informações disponibilizadas no Portal da Transparência, supervisão e coordenação do sistema de controle interno, correição e auditoria administrativa, ouvidoria, defesa do patrimônio público e da transparência e prevenção e combate à corrupção, entre outros.

Com o advento do Decreto 36.236, de 2015, a então Secretaria de Estado de Transparência e Controle – STC passou-se a denominar-se Controladoria-Geral do Distrito Federal, com classificação de órgão especializado da administração direta, permanecendo com tal denominação até a presente data.

4.1 Planejamentos Estratégicos Institucionais da Controladoria-Geral do Distrito Federal

Em atenção ao histórico envolvendo a atuação da Controladoria-Geral do Distrito Federal desde 2002, em quase 18 anos de existência, observa-se que a experiência do órgão com a temática do planejamento estratégico se iniciou no ano de 2011, sob a regência da então Secretaria de Estado de Transparência e Controle – STC.

Na referida gestão, foi instituído, conforme Portaria n. 145, de 16 de novembro de 2011, inicialmente, o Comitê de Assuntos Estratégicos – COMAE, instância responsável por discutir, entre outros aspectos, as estratégias institucionais, definir instrumentos de gerenciamento da cultura organizacional, analisar a viabilidade de ações e projetos estratégicos, definir prioridades para a proposta orçamentária da secretaria, entre outros. O Comitê era composto pelo então Secretário de Estado de Transparência e Controle, pelo Secretário Adjunto, pelos Subsecretários e Chefes de Assessorias, no total de doze componentes.

Na mesma ocasião, em atenção à Portaria n. 146, foi criado grupo de trabalho com a finalidade de atualizar o Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal – STC. Em que pese o texto da mencionada Portaria tratar do termo atualizar, não há, nos arquivos do órgão, qualquer registro formal de um plano ou de planejamento estratégico anterior ao período em questão, antes do ano de 2011.

Dessa forma, no ano de 2012, foi publicado o Planejamento Estratégico da STC, contemplando o quadriênio 2012-2015, em alinhamento ao ciclo do Plano Plurianual em vigência à época.

Em 2015, já na gestão como Controladoria-Geral do Distrito Federal - CGDF, a temática do planejamento estratégico permaneceu como uma diretriz a ser trabalhada pelo órgão. Nesse sentido, promoveu-se a atualização do Comitê de Assuntos Estratégicos – COMAE no âmbito da CGDF, com novos dos componentes, em atenção à mudança de estrutura ocorrida.

Em sequência, conforme Portaria n. 193, de 11 de agosto de 2015, foi instituído o Planejamento Estratégico Institucional – PEI da CGDF para o quadriênio 2016-2019. Uma inovação identificada nesse ciclo consiste na expressa promoção do alinhamento do planejamento estratégico institucional do órgão às diretrizes estratégicas do Governo do Distrito Federal, e ao programa de governo de “Gestão para Resultados”.

O normativo trouxe, ainda, dispositivos relacionados aos membros responsáveis pela elaboração do plano estratégico, suporte ao planejamento estratégico, os objetivos, conceitos e regras acerca do acompanhamento dos resultados atingidos no período.

Quanto ao suporte ao planejamento, registra-se que será realizado pelo Gabinete, sendo o Comitê de Assuntos Estratégicos – COMAE a entidade responsável pela aprovação de ajustes, exclusão ou inclusões dos componentes do plano em âmbito institucional.

Entre os objetivos específicos do Planejamento Estratégico Institucional da Controladoria-Geral do Distrito Federal definidos destacam-se a consolidação de modelo de gestão integrado, organizado por projetos e processos, que possibilite agilidade no processo decisório e contribua para o desempenho institucional e governamental, o desenvolvimento de cultura organizacional voltada para o modelo de gestão estratégica, com foco em eficiência, eficácia e efetividade, a uniformização, normatização e sistematização dos processos organizacionais da Controladoria-Geral do Distrito Federal, de acordo com o planejamento estratégico, entre outros.

4.1.1 Plano Estratégico Institucional 2012-2015

Em atenção ao teor do PPA 2012-2015, a então STC iniciou a elaboração do seu Planejamento Estratégico para o respectivo período, a fim de definir: a missão, a visão, os valores e estabelecer objetivos estratégicos, indicadores, metas e plano de ação estratégico.

Para condução dos trabalhos foi adotada a premissa de que o planejamento estratégico é um processo que proporciona uma visão sistêmica da organização e fortalece a instituição, especialmente, no que tange ao enfrentamento das mudanças, inerentes ao ambiente interno e externo.

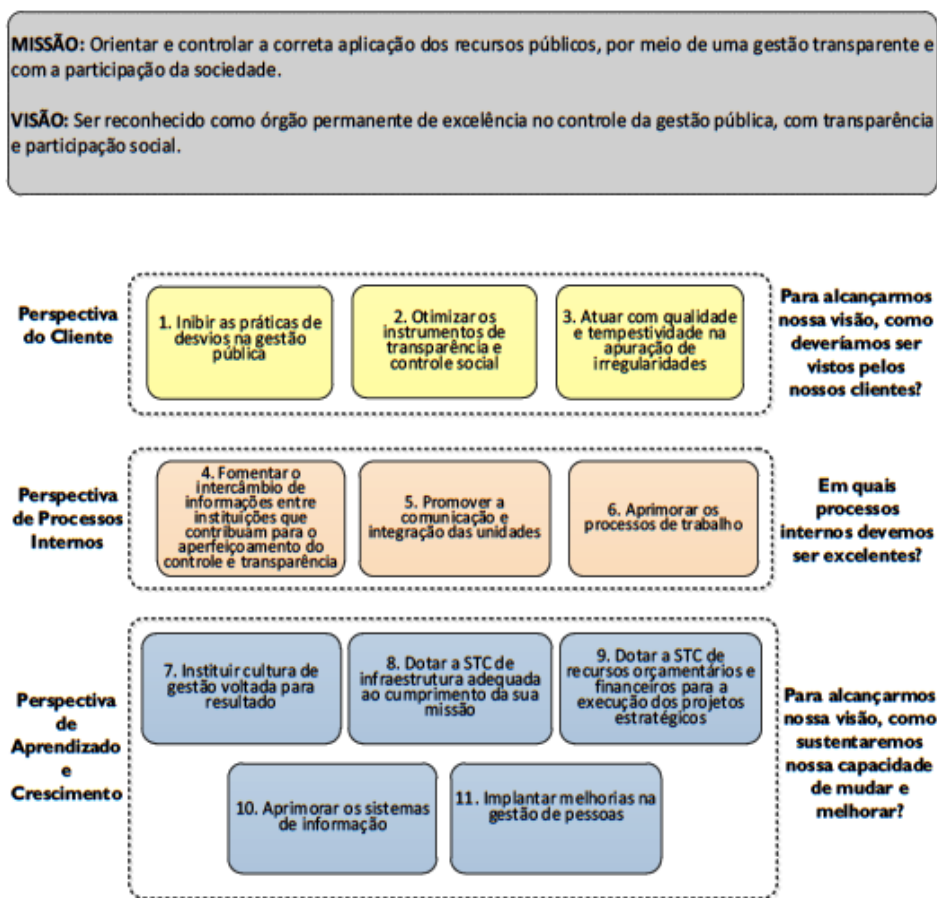
Para a elaboração dos trabalhos foi utilizado o Balanced Scorecard – BSC, uma vez que a equipe responsável pela concepção do instrumento considerou que tal metodologia privilegia o equilíbrio entre as variáveis de grande influência na organização, denominadas perspectivas, a saber: financeira, do cliente, de processos internos e de aprendizado e crescimento.

Outro ponto levantado pelos elaboradores em relação à adoção do BSC consiste no fato de que tal metodologia adaptável à realidade das organizações, o que é requerido dada as diversidades entre os setores público e privado, especialmente, no tocante ao lucro. Nesse sentido, foi proposto o balanceamento das perspectivas do cliente, de processos internos e de aprendizado e crescimento.

Quanto ao aspecto financeiro, observa-se que essa perspectiva não se encontra expressamente no mapa estratégico da STC, embora possa ser vinculada ao objetivo estratégico 9 – Dotar a STC de recursos orçamentários e financeiros para execução dos projetos estratégicos, constante da perspectiva de aprendizado e conhecimento.

Assim, o PEI 2012-2015 foi composto por três perspectivas – Clientes, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento –, onze objetivos estratégicos, além da missão e visão constantes do Mapa Estratégico ilustrado a seguir:

Figura 8 - Mapa Estratégico da STC 2012-2015



Fonte: Secretaria de Estado de Transparência e Controle, 2012

O desempenho da estratégia institucional neste ciclo contemplou 17 indicadores relacionados às atividades desenvolvidas pelas áreas finalísticas e por algumas das áreas meio, com metas definidas para cada ano do quadriênio e um catálogo de 52 ações estratégicas, distribuídas nos onze objetivos estratégicos.

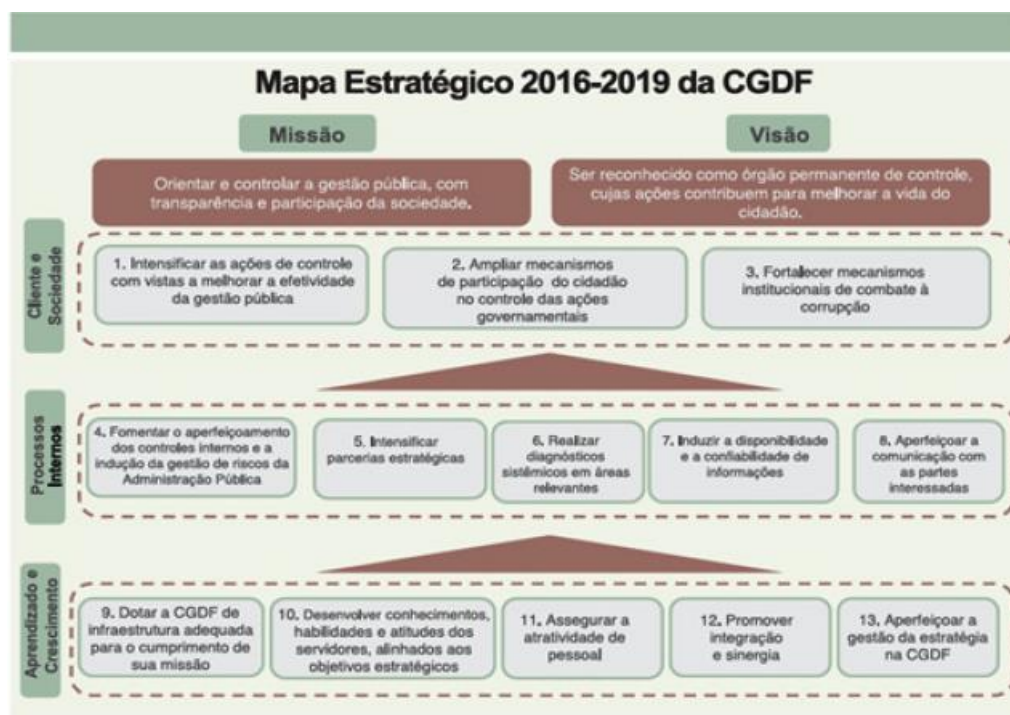
4.1.2 Plano Estratégico Institucional 2016-2019

Em março de 2016, foi aprovado o Plano Estratégico Institucional da CGDF – PEI 2016-2019. O processo de elaboração deste plano estratégico foi novamente baseado na metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), com a formulação de seus objetivos, metas e indicadores.

Assim, o PEI 2016-2019 foi atualizado, mantendo-se as três perspectivas – Clientes, Processos Internos e Aprendizado e Crescimento –, mas se desdobrando

em treze objetivos estratégicos, além da missão e visão constantes do Mapa Estratégico ilustrado a seguir:

Figura 9 - Mapa Estratégico da CGDF 2016-2019



Fonte: Controladoria-Geral do Distrito Federal, 2019.

Novamente, pode ser observada a supressão da perspectiva financeira na composição do PEI 2016-2019. Contudo, no quadriênio em questão, não há constante no teor dos objetivos estratégicos qualquer menção aos termos finanças ou ao orçamento.

Para o acompanhamento do desempenho institucional, foram formulados, inicialmente, 48 indicadores relacionados às atividades desenvolvidas pelas áreas finalísticas e por algumas das áreas meio, com metas definidas para cada ano do quadriênio.

Neste ciclo de planejamento institucional, destaca-se a realização de revisões periódicas, para avaliação e ajustes dos indicadores constantes do plano, no sentido de promover a adequação às mudanças, tanto de natureza interna quanto às externas, e inovações ocorridas no período. Como resultado, em 2019, o PEI 2016-2019 finalizou o ciclo com 44 indicadores de desempenho, sendo 11 indicadores relacionados à perspectiva de clientes/sociedade, 19 de processos internos e 14 quanto à perspectiva aprendizado e crescimento.

Um ponto de divergência em relação ao ciclo 2012-2015 consiste em ausência no teor do plano uma relação das iniciativas consideradas estratégicas para o órgão. Neste contexto, verifica-se que o órgão optou pela formalização de tais iniciativas em outros instrumentos de planejamento, tais como o PPA e o Acordo de Resultados.

O Acordo de resultados firmado entre a CGDF e o Governador do Distrito Federal teve a primeira edição assinada em 2016, em que constavam o compromisso de entrega de 5 projetos, desdobrados em 12 etapas para o respectivo ano, e 8 metas para os indicadores relacionados aos objetivos estratégicos, constantes do mapa estratégico do Distrito Federal (figura 6).

No ano de 2017, foi realizado um novo Acordo de resultados, com abrangência para os anos de 2017 e 2018, em que constam a promessa de entregas de 5 projetos, e 10 metas, desdobradas em 3 metas para os indicadores relacionados aos objetivos estratégicos e 7 metas para os indicadores de processos críticos à estratégia.

Após exposição do breve histórico das diretrizes e dos instrumentos constantes nos ciclos de planejamento em estudo, serão apresentadas considerações sobre a metodologia aplicada para a realização da pesquisa.

5 MÉTODOS E PROCEDIMENTOS

Nesta seção, serão descritos os procedimentos metodológicos empregados para a consecução dos objetivos propostos e as técnicas utilizadas em pesquisa quantitativa e qualitativa.

Para alcançar os objetivos deste trabalho, inicialmente foi realizado um estudo qualitativo, empregando como instrumento de pesquisa a análise documental feita por meio da técnica de análise de conteúdo, entre outros, sobre os documentos normativos legais, princípios, padrões, resoluções relacionadas à concepção de elaboração de planos estratégicos institucionais, bem como dos instrumentos de planejamento governamental, tais como o Plano Plurianual – PPA e demais planos estratégicos ou de desenvolvimento governamentais instituídos ao longo dos anos.

Quanto à pesquisa bibliográfica sobre os temas planejamento estratégico (governamental), alinhamento estratégico, processo de planejamento governamental, foi executada por meio de pesquisa em artigos sobre os temas em estudo no portal de periódicos, da CAPES/MEC, além de consulta à produção científica sobre o assunto, por um período compreendido de até 20 anos.

Nesse contexto, passou-se a averiguar se no órgão em análise, a Controladoria-Geral do Distrito Federal, foi observada, na concepção de seus planos estratégicos institucionais a adoção de objetivos estratégicos e seus atributos constantes do Plano Plurianual, no que se refere ao uso dos mesmos indicadores, metas, iniciativas, para fins de averiguação periódica quanto ao atingimento ou à execução dos projetos considerados estratégicos.

Para a coleta de dados qualitativos, foram realizadas consultas junto aos sítios institucionais do Governo do Distrito Federal, em que estão disponibilizados os seguintes documentos: livreto do Planejamento Estratégico da STC 2012-2015, livreto do Plano Estratégico institucional da CGDF, Relatórios de avaliação dos Planos Plurianuais - PPA vigentes no período (2012 a 2015 e 2016 a 2019), e outros documentos relacionados ao planejamento estratégico do GDF.

No âmbito da pesquisa quantitativa, foram consultados e compilados os dados orçamentários, disponibilizados nos Quadros de Detalhamento das Despesas das Unidades Orçamentárias da Administração Direta do Distrito Federal, bem como os Anexos da Lei Orçamentária dos exercícios de 2012 a 2019.

A fonte do levantamento dos dados para a pesquisa quantitativa está disponibilizada no sítio eletrônico do portal da transparência do Distrito Federal, sendo os valores relativos às receitas e às despesas atualizados diariamente.

Para fins da pesquisa, se realizou o levantamento dos valores dispendidos com as despesas relativas à realização de atividades de controle interno, em amplo senso, executadas no programa de trabalho 4093 – Controle, Correição e Transparência nas aplicações dos recursos públicos.

A escolha pela delimitação da análise de um único programa de trabalho em relação ao orçamento total do órgão se faz necessária por dois critérios. O primeiro consiste na indicação de que tal programa de trabalho foi utilizado principalmente para a execução orçamentária dos projetos e ações estratégicas em curso na Controladoria-Geral, ao longo dos anos de 2012 a 2019. O segundo critério leva em consideração a metodologia utilizada pela então SEPLAG na elaboração do Relatório de avaliação dos PPA's, em que a execução orçamentária é avaliada dentro de um todo, ou seja, programas de trabalho com execução comum a mais de um órgão são avaliados como um todo dentro do programa temático, que pode constar a participação de mais um órgão.

Nesse contexto, inicialmente foi realizado o cruzamento dos atributos – metas, objetivos e indicadores de desempenho – que estariam em aderência entre os instrumentos de planejamento.

Após essa análise de aderência, propõe-se uma análise com relação a previsão e a execução orçamentária de um programa de trabalho destinado exclusivamente às ações promovidas pela CGDF. Os dados de execução orçamentária referentes aos anos de 2012 a 2019 foram extraídos do Portal da Transparência do Distrito Federal e dos Relatórios de Avaliação do Plano Plurianual, disponibilizados pela Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal - SEEC.

6 ANÁLISE E RESULTADOS

Para se atingir o objetivo específico da pesquisa de averiguação do alinhamento entre o plano plurianual e o plano estratégico institucional, promoveu-se levantamento teórico acerca da importância do alinhamento estratégico.

Nesse contexto, passou-se a averiguar se no órgão em análise, a Controladoria-Geral do Distrito Federal, foi observada, na concepção de seus planos estratégicos institucionais a adoção de objetivos estratégicos e seus atributos constantes do Plano Plurianual, no que se refere ao uso dos mesmos indicadores, metas, iniciativas, para fins de averiguação periódica quanto ao atingimento ou à execução dos projetos considerados estratégicos.

A técnica de coleta de dados executada foi por meio de consulta aos documentos pertinentes aos Planos Plurianuais, compreendendo as Leis de instituição dos planos, leis de revisão do PPA e os relatórios de avaliação do referido instrumento, todos de responsabilidade da Secretaria de Estado de Economia do Distrito Federal – SEEC e dos planos estratégicos institucionais da Controladoria-Geral do Distrito Federal.

O período em análise se estende pelos anos de 2012 a 2019, o que compreende dois ciclos de planejamento governamental. Nesse sentido, será promovido, inicialmente, o estudo comparativo entre os elementos que compõem Plano Plurianual e suas revisões para o quadriênio 2012 a 2015 e os constantes do Plano Estratégico Institucional da CGDF 2012 a 2015, passando-se, após, para a comparação entre os respectivos instrumentos de planejamento para o quadriênio 2016 a 2019.

Após, foi realizada a comparação dos atributos constantes dos instrumentos de planejamento, observando-se a existência ou não de correspondência a cada objetivo, meta, indicador, ou ação não orçamentária. Nesse contexto, faz-se necessário destacar que a comparação não se limitou somente pela verificação exata da denominação do atributo, mas foi contemplada a análise de conteúdo, conforme a exposição descritiva dos atributos.

Dessa análise, conforme se observará adiante, será possível observar tanto quais foram os atributos constantes entre os dois instrumentos, em cada quadriênio, bem como o nível de alinhamento estratégico percebido, sendo que quanto mais

atributos constantes do Plano Plurianual forem retratados no Plano Estratégico Institucional, maior alinhamento estratégico será existente.

6.1 Análise do alinhamento entre Plano Plurianual e Plano Estratégico Institucional do quadriênio 2012-2015

Para a análise, faz-se atenção ao teor do Plano Plurianual para o quadriênio 2012-2015, em que se toma como ponto de partida os atributos de responsabilidade da então Secretaria de Estado de Transparência e Controle do Distrito Federal, atual Controladoria-Geral, conforme sintetizado no quadro abaixo.

Quadro 5 - Atributos do PPA 2012-2015 de responsabilidade da STC

| ATRIBUTO | DESCRIÇÃO |
|---------------------|---|
| Objetivo Específico | Desenvolver as atividades do sistema de controle interno, prevenir a corrupção, combater a impunidade, recuperar danos causados ao erário e ampliar a transparência da gestão pública |
| Meta | 1. Fomentar a fiscalização visando ao controle preventivo e concomitante, por meio de realização de auditorias especiais e inspeções. |
| | 2. Fortalecer os mecanismos de combate à fraude e corrupção nos procedimentos de contratação do GDF. |
| | 3. Aprimorar os procedimentos de instrução/condução de processos administrativos disciplinares. |
| | 4. Aprimorar os procedimentos de apuração de danos ao erário e sua recuperação. |
| | 5. Integrar todas as ouvidorias do GDF. |
| | 6. Fomentar o controle social. |
| | 7. Estruturar os processos de planejamento e gestão da STC. |
| Indicadores | Posição do DF no ranking da transparência = Índice de Transparência |
| | Realização de fiscalizações pontuais (auditorias especiais e inspeções) |
| | Redução do número de processos de Tomadas de Contas Especiais (TCE) |
| Ações Orçamentárias | 1471 – Modernização dos Sistemas de Informação; |
| | 4093 – Controle, Correição e Transparência nas aplicações dos recursos públicos do GDF. |

Fonte: Distrito Federal (2012). Elaborado pelo autor.

Dessa análise será possível observar tanto quais foram os atributos constantes entre os dois instrumentos, em cada quadriênio, bem como o nível de alinhamento estratégico percebido, sendo que quanto mais atributos constantes do Plano

Plurianual forem retratados no Plano Estratégico Institucional, maior alinhamento estratégico será existente.

6.1.1 Alinhamento dos atributos

Quanto o alinhamento entre os indicadores, verifica-se que apenas um dos indicadores constantes do PPA encontra indicador equivalente no Plano Estratégico Institucional, mas com índices desejados diferentes entre os respectivos instrumentos. Outra ocorrência identificada foi um indicador constante do PPA que se encontrava como uma ação estratégica no PEI, ao invés de ser formulado um indicador.

Tendo em vista a adoção pela então STC de metas de teor qualitativo, sem um detalhamento de eventuais critérios ou requisitos para averiguação do alcance das metas, passou-se a promover a análise de tais atributos em relação ao que foi apresentado como resultado no Relatório de Avaliação do PPA 2012-2015, referente ao ano de 2015.

Após o levantamento das metas alcançadas, passou-se a uma nova análise, cruzando tais resultados com as ações estratégicas constantes do PEI, sendo os resultados consolidados na tabela 1:

Tabela 1 – Grau de alinhamento entre metas PPA e ações estratégicas do PEI em 2012-2015

| Meta PPA | Quantidade de ações estratégicas do PEI relacionadas às metas alcançadas | Alinhamento (%) |
|---|---|------------------------|
| 1. Fomentar a fiscalização visando ao controle preventivo e concomitante, por meio de realização de auditorias especiais e inspeções. | 0 | 0,00% |
| 2. Fortalecer os mecanismos de combate à fraude e corrupção nos procedimentos de contratação do GDF. | 2 | 10,00% |
| 3. Aprimorar os procedimentos de instrução/condução de processos administrativos disciplinares. | 1 | 5,00% |
| 4. Aprimorar os procedimentos de apuração de danos ao erário e sua recuperação. | 4 | 20,00% |
| 5. Integrar todas as ouvidorias do GDF. | 2 | 10,00% |
| 6. Fomentar o controle social. | 4 | 20,00% |
| 7. Estruturar os processos de planejamento e gestão da STC. | 7 | 35,00% |
| Total | 20 | 100,00% |

Fonte: Distrito Federal (2015, 2012). Elaborado pelo autor

A meta em que não foi observada descrições relacionadas a realização de ações estratégicas constantes do PEI foram “1. Fomentar a fiscalização visando ao controle preventivo e concomitante, por meio de realização de auditorias especiais e inspeções”.

No outro lado, observa-se que a meta em que foi possível a maior vinculação às ações estratégicas reside no item “7 Estruturar os processos de planejamento e gestão da STC”, com sete ações listadas como realizadas na ocasião da avaliação do Plano Plurianual 2012-2015.

Em relação ao alinhamento avaliado entre os atributos constantes do PEI com os do PPA, observa-se uma baixa aderência quanto aos indicadores, uma vez que nenhum dos indicadores constantes do instrumento governamental encontra indicador semelhante no plano institucional.

Quanto ao alinhamento investigado entre as metas do PPA e as ações estratégicas constantes do PEI, verifica-se uma aderência mais elevada, alcançando a 27% das ações estratégicas em constância com as metas propostas no instrumento de planejamento governamental.

A relação entre os atributos constantes dos instrumentos institucional e governamental foi sintetizada na tabela 2:

Tabela 2 - Percentual de alinhamento dos atributos constantes do PPA e do PEI 2012-2015

| Atributos | Instrumento de Planejamento | | Quantidade de atributos aderentes PPA – PEI | Atributos aderentes ao PPA no PEI |
|-----------------------------------|-----------------------------|-----------|---|-----------------------------------|
| | Total PPA | Total PEI | | |
| Indicadores | 3 | 17 | 0 | 0% |
| Metas / Ações estratégicas | 7 | 52 | 6 | 85,71% |

Fonte: Distrito Federal (2015, 2012). Elaborado pelo autor.

Considerando que as metas propostas no PPA não são de ordem quantitativa, mas de natureza qualitativa, verifica-se que a avaliação quanto ao seu atingimento foi registrada nos relatórios de avaliação do PPA, com a descrição de ações realizadas pela STC no período para o alcance dos objetivos propostos.

Nesse sentido, conforme exposto na tabela 1, se observa que das 7 metas de responsabilidade da STC, foram encontradas evidências de alinhamento das ações

propostas no PEI em 5 metas constantes do PPA, atingindo-se 71,42% de aderência nesse atributo constante dos instrumentos de planejamento.

Quanto a evidências das entregas vinculadas às metas, no Relatório de Avaliação do PPA, referente ao ano de 2015, se observa que as metas 1 e 5 foram consideradas como atingidas, sendo as demais analisadas como metas parcialmente atingidas. Não há, contudo, uma medição quantitativa para cada meta, apenas registro qualitativo dos resultados alcançados. A descrição dos resultados está constante do anexo I do presente trabalho.

Em relação aos indicadores de desempenho, verifica-se a ocorrência de atingimentos parciais dos resultados desejados durante o quadriênio, acompanhado de alterações e revisões na metodologia da avaliação do desempenho, conforme detalhado no quadro abaixo:

Quadro 6 - Apuração dos Indicadores PPA 2012-2015 de responsabilidade da STC

| Indicadores: | | | | | | | | | | |
|--|-------------------|---------------------|------------|---------------------------|-----------|-------------|------|------|------|----------------------------------|
| Denominação do Indicador | Unidade de Medida | Índice Mais Recente | Apurado em | Periodicidade da Apuração | Resultado | Desejado Em | | | | Fonte da Informação |
| | | | | | | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
| 1071 Posição do DF no ranking da transparência = Índice de Transparência | Ranking | 14 | 30/06/2011 | Bianual | Desejado | 7 | 2 | 1 | 0 | SUTGI/Controladoria Geral do DF |
| | | | | | Alcançado | 13 | 0 | 6 | 0 | |
| 1131 Realização de fiscalizações pontuais (auditorias especiais e inspeções) | Unidade | 130 | 30/06/2011 | Anual | Desejado | 100 | 110 | 120 | 30 | SUBCI/ CGDF |
| | | | | | Alcançado | 20 | 49 | 18 | 38 | |
| 1225 Redução do número de processos de Tomadas de Contas Especiais (TCE) | Unidade | 191 | 30/06/2012 | Anual | Desejado | 191 | 507 | 417 | 159 | SUTCE/ Controladoria Geral do DF |
| | | | | | Alcançado | 156 | 331 | 289 | 99 | |

Fonte: SEPLAG, 2016.

A seguir, passa-se à análise do alinhamento orçamentário entre os instrumentos de planejamento governamental e institucional para o quadriênio 2012-2015.

6.1.2 Alinhamento orçamentário

Outro ponto de análise consiste em analisar a evolução da destinação e da execução orçamentária quanto aos programas de trabalho destacados para o cumprimento do objetivo específico do PPA, por meio das ações orçamentárias.

No quadriênio 2012-2015, as ações orçamentárias mapeadas são as seguintes: 1471 – Modernização dos Sistemas de Informação; 4093 – Controle, Correição e Transparência nas aplicações dos recursos públicos do GDF. Em razão da disposição das informações constantes do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual, somente será possível realizar análise quanto à ação orçamentária 4093, uma vez que se trata de programa de trabalho de competência exclusiva à então STC, atual Controladoria-Geral do Distrito Federal.

Na elaboração do PPA, são mapeadas as ações orçamentárias para o quadriênio, sendo tal mapeamento avaliado e posteriormente ajustado anualmente, pela edição das Leis Orçamentárias Anuais.

Nesse sentido, percebe-se que a ocorrência de discrepâncias em relação ao estimado para o quadriênio e o de fato dotado na ocasião da edição das LOAs, conforme consolidado na tabela 3:

Tabela 3 - Mapeamento entre PPA e LOA da ação orçamentária 4093 em 2012-2015

| Ano | Mapeado para o PPA (R\$) | Disponibilizado na LOA (R\$) | Percentual entre o valor mapeado PPA e o disponibilizado LOA% |
|-------------|--------------------------|------------------------------|---|
| 2012 | R\$ 2.000.000,00 | R\$ 361.714,00 | 18,09% |
| 2013 | R\$ 2.150.000,00 | R\$ 800.000,00 | 37,21% |
| 2014 | R\$ 2.450.000,00 | R\$ 141.000,00 | 5,76% |
| 2015 | R\$ 2.700.000,00 | R\$ 150.000,00 | 5,56% |

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Quanto à distribuição do orçamento disponibilizado para a ação orçamentária em questão, na tabela 4 foram acostados os valores destinados em relação ao orçamento total do órgão, verificando-se que, em média, menos de 1% do total do orçamento disponibilizado para a então STC foi alocado na ação orçamentária destinada a execução das ações estratégicas institucionais.

Tabela 4 - Distribuição do orçamento da LOA do total STC e da ação orçamentária 4093 para 2012-2015

| ANO | Orçamento total (R\$) | 4093 – LOA (R\$) | Percentual do orçamento destinado à ação orçamentária 4093 |
|-------------|------------------------------|-------------------------|---|
| 2012 | R\$ 56.660.383,00 | R\$ 361.714,00 | 0,64% |
| 2013 | R\$ 56.820.627,00 | R\$ 800.000,00 | 1,41% |
| 2014 | R\$ 54.125.565,00 | R\$ 141.000,00 | 0,26% |
| 2015 | R\$ 53.834.783,00 | R\$ 150.000,00 | 0,28% |

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Levando-se em consideração a ocorrência de diferenças significativas em relação ao mapeado para o quadriênio e os valores financeiros de fato destinados à ação orçamentária, conforme explícito na tabela 3, faz-se necessária uma comparação quanto aos dois cenários – mapeado PPA e destinação LOA - para uma avaliação mais precisa quanto à execução orçamentária.

A seguir, faz-se a comparação entre a execução orçamentária em relação aos cenários propostos, conforme consolidado na tabela 5:

Tabela 5 – Comparação da execução orçamentária para a ação 4093 entre PPA e LOA para 2012-2015

| ANO | 4093 - PPA | 4093 - LOA | LIQUIDADO | LIQUIDADO PPA (%) | LIQUIDADO LOA (%) |
|-------------|-------------------|-------------------|------------------|--------------------------|--------------------------|
| 2012 | R\$ 2.000.000,00 | R\$ 361.714,00 | R\$ 786.616,91 | 39% | 217% |
| 2013 | R\$ 2.150.000,00 | R\$ 800.000,00 | R\$ 140.416,00 | 7% | 18% |
| 2014 | R\$ 2.450.000,00 | R\$ 141.000,00 | R\$ 232.262,10 | 9% | 165% |
| 2015 | R\$ 2.700.000,00 | R\$ 150.000,00 | R\$ 351.942,39 | 13% | 235% |

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Nos cenários expostos na tabela 5, se observa uma execução financeira bastante flutuante, ocorrendo no ano de 2013 a menor execução nos dois contextos, e nos anos de 2012 e 2015 a maior execução, em relação ao PPA e a LOA, respectivamente.

Nesse sentido, percebe-se que os gestores responsáveis pelo Órgão buscaram aporte de recursos para se aproximar aos valores mapeados na ocasião da elaboração do PPA, ocorrida no ano de 2011, sob uma determinada perspectiva financeira-orçamentária que se realizou de forma diversa ao longo do quadriênio.

Destaca-se, ainda, a ocorrência de execução orçamentária acima de 100% em três anos do período em análise, em relação aos recursos destinados à ação orçamentária 4093 na edição das Leis Orçamentárias Anuais, o que corrobora a hipótese de especial atenção pelos gestores do Órgão na obtenção de recursos para a execução das ações estratégicas, mesmo em um cenário diferente do desejado.

Nesse momento, passar-se-á à análise do alinhamento dos instrumentos de planejamento governamental e institucional, para o quadriênio 2016-2019.

6.2 Alinhamento Plano Plurianual e Plano Estratégico Institucional – quadriênio 2016-2019

Para o quadriênio 2016-2019, foram adotados os mesmos procedimentos utilizados na análise do ciclo de planejamento de 2012-2015, iniciando-se pela análise dos atributos de responsabilidade da Controladoria-Geral constantes do PPA, conforme sintetizado no quadro abaixo.

Quadro 7 - Atributos do Plano Plurianual 2016-2019 de responsabilidade da Controladoria-Geral do Distrito Federal

| ATRIBUTO | DESCRIÇÃO |
|---------------------|---|
| Objetivo Específico | GESTÃO TRANSPARENTE, ÉTICA E COLABORATIVA: Tornar o cidadão protagonista do processo de transformação da sua realidade, instituindo a transparência das ações do governo, implementando e fortalecendo mecanismos para o engajamento do cidadão na formulação e controle das políticas públicas. |
| Metas | 1. Fomentar a fiscalização e o controle por meio do aperfeiçoamento de técnicas de auditoria e de controle interno do GDF, especialmente pela implantação do modelo IA-CM e da Gestão de Riscos; (Alterado, conforme Decreto nº. 37517/2016) |
| | 2. Fortalecer os mecanismos de combate à fraude e à corrupção no GDF; |
| | 3. Aprimorar os procedimentos de instrução/condução de processos administrativos disciplinares no GDF; |
| | 4. Aprimorar os procedimentos de apuração de danos ao erário e sua recuperação ao GDF; |
| | 5. Fortalecer os mecanismos de transparência e controle social das ações do GDF; |
| | 6. Aprimorar a integração do sistema de ouvidorias do GDF; |
| | 7. Otimizar os processos de planejamento e gestão da CGDF alinhados aos do GDF; |
| Indicadores | Nível do órgão central de controle interno do Distrito Federal na avaliação IA-CM do IIA, CONACI e Banco Mundial (Item alterado, conforme Decreto nº 39461/2018 de Revisão do PPA 2016-2019) |
| | Atendimento satisfatório das recomendações de auditoria consequentes de falhas graves |
| | Taxa de implementação de matrizes de risco (Item alterado, conforme Decreto nº 39461/2018 de Revisão do PPA 2016-2019) |
| | Implantação de unidades especializadas de correição |
| | Implementação de comissão de ética nos órgãos e entidades do Distrito Federal |

| | |
|--|--|
| | Taxa de satisfação com o serviço de ouvidoria. (Indicador alterado, conforme Lei de Revisão do PPA nº. 6061, de 29/12/17) |
| | Taxa de satisfação do cidadão em relação aos instrumentos de transparência (Item excluído, conforme Decreto nº 39461/2018 de Revisão do PPA 2016-2019) |
| Ações não orçamentárias | Implantação da Carta de Serviços ao Cidadão nos órgãos públicos do DF; |
| | Regulamentação da Lei Anticorrupção; |
| | Elaboração e publicação do Código de Ética do Governo; |
| | Aprimoramento do aplicativo SIGA BRASÍLIA; |
| | Fomento à criação do Sistema de Gestão de Tomada de Contas Especial (Ação excluída, conforme Decreto nº. 37517/2016) |
| | Remodelagem dos Procedimentos de Tomada de Contas Especial (Ação Alterada, conforme Decreto nº. 37517/2016) |
| | Apoio ao projeto Controladoria nas Escolas (Item excluído, conforme Decreto nº 39461/2018 de Revisão do PPA 2016-2019) |
| | Elaboração de Conteúdo para Painéis Digitais; |
| Fortalecimento do Conselho de Transparência; | |
| Ações Orçamentárias | 1471 – Modernização dos Sistemas de Informação; |
| | 2557 – Gestão da Informação e dos Sistemas de Tecnologia da Informação |
| | 4093 – Controle, Correição e Transparência nas aplicações dos recursos públicos do GDF. |

Fonte: Distrito Federal (2015). Elaborado pelo autor.

Dessa análise, conforme se observará adiante, será possível observar tanto quais foram os atributos constantes entre os dois instrumentos, em cada quadriênio, bem como o nível de alinhamento estratégico percebido, sendo que quanto mais atributos constantes do Plano Plurianual forem retratados no Plano Estratégico Institucional, maior alinhamento estratégico será existente.

6.2.1 Alinhamento de atributos

Quanto o alinhamento entre os indicadores, verifica-se que neste ciclo de planejamento foi observado maior alinhamento, uma vez que todos os indicadores constantes do PPA se encontram em teor igual no PEI, respeitando-se, também, os índices desejados ano a ano nos dois instrumentos.

Tabela 6 – Grau de alinhamento dos indicadores constantes do PPA e do PEI para 2016-2019

| Atributos | Instrumento de Planejamento | | Quantidade de atributos aderentes PPA – PEI | Percentual de atributos aderentes ao PPA no PEI |
|--------------------|-----------------------------|-----------|---|---|
| | Total PPA | Total PEI | | |
| Indicadores | 7 | 48 | 7 | 100% |

Fonte: Elaborada pelo autor.

Em relação às metas, neste ciclo verificou-se novamente a adoção por metas de teor qualitativo, sem um detalhamento de eventuais critérios ou requisitos para averiguação do respectivo alcance. Contudo, não consta do PEI 2016-2019 uma relação de eventuais ações ou projetos estratégicos, para fins de averiguação de um alinhamento de metas.

Nesse contexto, faz-se necessária a remissão a outros instrumentos, Acordo de Resultados, celebrados entre a CGDF e o Governador, em que foram elencados projetos prioritários para entregas durante os anos de 2016, 2017 e 2018.

Com o cruzamento da análise textual das minutas do Acordo de Resultados com as metas descritas no PPA, e os resultados relatados pelo órgão em relação às metas, constantes do Relatório de avaliação do PPA, nos anos de 2016, 2017 e 2018, apresenta-se, na tabela 6 a seguinte correlação quanto ao alinhamento em relação às metas e ações:

Tabela 7 – Grau de alinhamento entre metas PPA e ações constantes do Acordo de Resultados 2016-2018

| Meta PPA | Quantidade de ações estratégicas do Acordo de Resultados relacionadas às metas do PPA | Alinhamento (%) |
|--|--|------------------------|
| 1. Fomentar a fiscalização e o controle por meio do aperfeiçoamento de técnicas de auditoria e de controle interno do GDF, especialmente pela implantação do modelo IA-CM e da Gestão de Riscos; (Alterado, conforme Decreto nº. 37517/2016) | 5 | 42% |
| 2. Fortalecer os mecanismos de combate à fraude e à corrupção no GDF; | 0 | 0,00% |
| 3. Aprimorar os procedimentos de instrução/condução de processos administrativos disciplinares no GDF; | 1 | 8% |
| 4. Aprimorar os procedimentos de apuração de danos ao erário e sua recuperação ao GDF; | 0 | 0,00% |
| 5. Fortalecer os mecanismos de transparência e controle social das ações do GDF; | 4 | 33% |
| 6. Aprimorar a integração do sistema de ouvidorias do GDF; | 2 | 17% |
| 7. Otimizar os processos de planejamento e gestão da CGDF alinhados aos do GDF; | 0 | 0,00% |
| Total | 12 | 100,00% |

Fonte: Distrito Federal (2015, 2016). Elaborado pelo autor

As metas em que não foram observadas descrições relacionadas a realização de ações estratégicas foram “2. Fortalecer os mecanismos de combate à fraude e à corrupção no GDF;” “4. Aprimorar os procedimentos de apuração de danos ao erário

e sua recuperação ao GDF;” e 7. Otimizar os processos de planejamento e gestão da CGDF alinhados aos do GDF.

No outro lado, observa-se que a meta em que foi possível a maior vinculação às ações estratégicas reside no item “1. Fomentar a fiscalização e o controle por meio do aperfeiçoamento de técnicas de auditoria e de controle interno do GDF, especialmente pela implantação do modelo IA-CM e da Gestão de Riscos”, com cinco ações pactuadas na ocasião da elaboração do Acordo de Resultados.

Neste ciclo, em relação ao alinhamento avaliado entre os atributos constantes do PEI com os do PPA, observa-se total aderência quanto aos indicadores, com todos os indicadores de âmbito de planejamento governamental relacionados à atuação do Órgão constante do instrumento de planejamento institucional.

A relação entre os atributos constantes dos instrumentos institucional e governamental foi sintetizada na tabela 7:

Tabela 8 - Percentual de alinhamento dos atributos constantes do PPA, PEI 2016-2019 e Acordo de Resultados

| Atributos | Instrumento de Planejamento | | Quantidade de atributos aderentes PPA – PEI e Acordo de Resultados | Atributos aderentes ao PPA no PEI e Acordo de Resultados |
|-----------------------------------|-----------------------------|----------------------------------|--|--|
| | Total PPA | Total PEI e Acordo de Resultados | | |
| Indicadores | 7 | 48 | 7 | 100% |
| Metas / Ações estratégicas | 7 | 12 | 4 | 57,14% |

Fonte: Distrito Federal (2015, 2016). Elaborado pelo autor.

Considerando que as metas propostas no PPA não são de ordem quantitativa, mas de natureza qualitativa, verifica-se que a ponderação quanto as ações estratégicas listadas para o atingimento do atributo foi registrada nos relatórios de avaliação do PPA, com a descrição de ações realizadas pela CGDF no período para o alcance dos objetivos propostos.

Nesse sentido, conforme exposto na tabela 6, se observa que das 7 metas de responsabilidade da CGDF, foram encontradas evidências de alinhamento das ações propostas no Acordo de Resultados em 4 metas constantes do PPA, atingindo-se 57,14% de aderência nesse atributo constante dos instrumentos de planejamento.

Quanto aos resultados alcançados das metas constantes do PPA, verifica-se o atingimento das metas propostas para o quadriênio 2016-2019, conforme extraído do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2016-2019, conforme quadro 8:

Quadro 8 - Análise quantitativa das metas do PPA 2016-2019 de responsabilidade da Controladoria-Geral do Distrito Federal

| COD PROG | Nº META | META | META ATÉ 2019 (A) | UNID DE MEDIDA | 2016 (B) | 2017 (C) | 2018 (D) | 2019 (E) | % de Alcanc e Total (E/A) |
|----------|---------|--|-------------------|----------------|----------|----------|----------|----------|---------------------------|
| 6203 | 1 | Fomentar a fiscalização e o controle por meio do aperfeiçoamento de técnicas de auditoria e de controle interno do GDF, especialmente pela implantação do modelo IA-CM e da Gestão de Riscos; (CGDF) (Alterado, conforme Decreto nº. 37517/2016) | 100 | % | 16 | 40 | 40 | 100 | 100,0 |
| 6203 | 2 | Fortalecer os mecanismos de combate à fraude e à corrupção no GDF; (CGDF) | 100 | % | 25 | 50 | 60 | 100 | 100,0 |
| 6203 | 3 | Aprimorar os procedimentos de instrução/condução de processos administrativos disciplinares no GDF; (CGDF) | 100 | % | 30 | 55 | 65 | 100 | 100,0 |
| 6203 | 4 | Aprimorar os procedimentos de apuração de danos ao erário e sua recuperação ao GDF; (CGDF) | 100 | % | 25 | 50 | 60 | 100 | 100,0 |
| 6203 | 5 | Fortalecer os mecanismos de transparência e controle social das ações do GDF; (CGDF) | 100 | % | 25 | 50 | 75 | 100 | 100,0 |
| 6203 | 6 | Aprimorar a integração do sistema de ouvidorias do GDF; (CGDF) | 100 | % | 59 | 80 | 90 | 100 | 100,0 |
| 6203 | 7 | Otimizar os processos de planejamento e gestão da CGDF alinhados aos do GDF; (CGDF) | 100 | % | 25 | 50 | 75 | 100 | 100,0 |

Fonte: SEEC, 2020. Adaptado pelo autor.

Observa-se que em que pese há uma quantificação das metas propostas, o próprio enunciado do atributo é de natureza subjetiva, ou seja, propõe ações amplas, não havendo uma delimitação expressa de quais atividades ou ações foram estipuladas para o atingimento total da meta desejada.

Contudo, pela análise conjunta entre os instrumentos de planejamento e os respectivos relatórios de atividades anuais, se verificam elencadas evidências de alinhamento das ações propostas no Acordo de Resultados em 4 metas constantes do PPA, bem como das realizações registradas como entregues ou cumpridas.

6.2.2 Alinhamento orçamentário

Outro ponto de análise consiste em analisar a evolução da destinação e da execução orçamentária quanto aos programas de trabalho destacados para o cumprimento do objetivo específico do PPA, por meio das ações orçamentárias.

No quadriênio 2016-2019, as ações orçamentárias mapeadas para o alcance do objetivo específico do PPA são as seguintes: 1471 – Modernização dos Sistemas de Informação; 2557 – Gestão da Informação e dos Sistemas de Tecnologia da Informação 4093 – Controle, Correição e Transparência nas aplicações dos recursos públicos do GDF.

Em razão da disposição das informações constantes do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual, em que as informações de ações orçamentárias são apresentadas pelo somatório do destinado e do executado por todos os órgãos constantes do programa, somente será possível realizar análise quanto à ação orçamentária 4093, uma vez que se trata de programa de trabalho de competência exclusiva à Controladoria-Geral do Distrito Federal.

Novamente neste ciclo de planejamento orçamentário, foram mapeados valores para as ações orçamentárias para o quadriênio, sendo tal mapeamento avaliado e posteriormente ajustado anualmente, pela edição das Leis Orçamentárias Anuais.

Inicialmente, para o período 2016-2019, constata-se, novamente, uma destinação inferior a 1% do total do orçamento da CGDF para a ação orçamentária 4093, conforme exposto na tabela 9.

Tabela 9 - Distribuição do orçamento da LOA do total CGDF e da ação orçamentária 4093 para 2016-2019

| Ano | Orçamento total (R\$) | 4093 – LOA (R\$) | Percentual do orçamento destinado à ação orçamentária 4093 |
|------|-----------------------|------------------|--|
| 2016 | R\$ 79.358.694,00 | R\$ 350.000,00 | 0,44% |
| 2017 | R\$ 68.894.212,00 | R\$ 180.000,00 | 0,26% |
| 2018 | R\$ 70.078.386,00 | R\$ 50.000,00 | 0,07% |
| 2019 | R\$ 68.234.520,00 | R\$ 270.000,00 | 0,40% |

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Quanto ao mapeamento da ação orçamentária em estudo, percebe-se a ocorrência de um mapeamento próximo à média dos valores liquidados no quadriênio 2012-2015 no primeiro ano, contudo, nos anos seguintes se observa uma discrepância em relação ao estimado para o quadriênio e o de fato dotado na ocasião da edição das LOAs, conforme consolidado na tabela 10:

Tabela 10 – Mapeamento entre PPA e LOA da ação orçamentária 4093 para 2016-2019

| Ano | 4093 -Mapeado PPA (R\$) | 4093 -Disponibilizado na LOA (R\$) | Percentual entre o valor mapeado PPA e o disponibilizado LOA (%) |
|------|-------------------------|------------------------------------|--|
| 2016 | R\$ 365.000,00 | R\$ 350.000,00 | 95,89% |
| 2017 | R\$ 31.000,00 | R\$ 180.000,00 | 580,65% |
| 2018 | R\$ 31.000,00 | R\$ 50.000,00 | 161,29% |
| 2019 | R\$ 31.000,00 | R\$ 270.000,00 | 870,97% |

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor

Percebe-se a ocorrência da realização de um mapeamento no PPA a menor nos anos de 2017 a 2019, sendo os ajustes para um maior aporte orçamentário realizados na ocasião da edição das respectivas LOAs.

Na metodologia utilizada para apresentação da execução orçamentária constante do Relatório de Avaliação do Plano Plurianual referente ao quadriênio 2016-2019, é realizado o comparativo entre o mapeado para o quadriênio, na ocasião da edição da Lei do PPA, com os resultados empenhados e liquidados anualmente, não sendo efetuado o comparativo com os valores atualizados das ações orçamentárias, editados pela LOA.

Dessa forma, considerando a ocorrência de diferenças significativas em relação ao mapeado para o quadriênio e os valores financeiros de fato destinados à ação orçamentária, conforme explícito na tabela 10, novamente será realizada a comparação quanto aos dois cenários – mapeado PPA e destinação LOA - para uma avaliação mais precisa quanto à execução orçamentária, constante da tabela 11:

Tabela 11 - Comparação da execução orçamentária para a ação orçamentária 4093 entre PPA e LOA para 2016-2019

| ANO | 4093 - PPA | 4093 - LOA | LIQUIDADO | LIQUIDADO PPA (%) | LIQUIDADO LOA (%) |
|------|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|
| 2016 | R\$ 365.000,00 | R\$ 350.000,00 | R\$ 392.961,79 | 108% | 112% |
| 2017 | R\$ 31.000,00 | R\$ 180.000,00 | R\$ 148.598,13 | 479% | 83% |
| 2018 | R\$ 31.000,00 | R\$ 50.000,00 | R\$ 563.725,00 | 1818% | 1127% |
| 2019 | R\$ 31.000,00 | R\$ 270.000,00 | R\$ 256.961,32 | 829% | 95% |

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Nos cenários expostos na tabela 11, se observa uma execução financeira bastante flutuante, ocorrendo no ano de 2017 a menor execução, e no ano seguinte, 2018, uma execução que ultrapassa 1000%, em relação ao mapeado no PPA e o destinado pela LOA, respectivamente.

No caso do ano de 2018, a avaliação da execução sofre uma distorção em razão do baixo valor destinado à ação orçamentária em relação à destinação e liquidação de recursos atingida no período.

A seguir, passar-se-á à análise da evolução do alinhamento dos instrumentos de planejamento governamental e institucional nos anos de 2012 a 2019.

6.3 A evolução do alinhamento estratégico nos ciclos de planejamento

Procedida à apreciação dos instrumentos de planejamento governamental e institucional da CGDF por ciclo de planejamento-orçamentário, será realizada, nessa sessão, uma análise da evolução dos aspectos considerados no estudo para observação de que forma se procedeu à noção de alinhamento estratégico entre o nível governamental e o nível institucional.

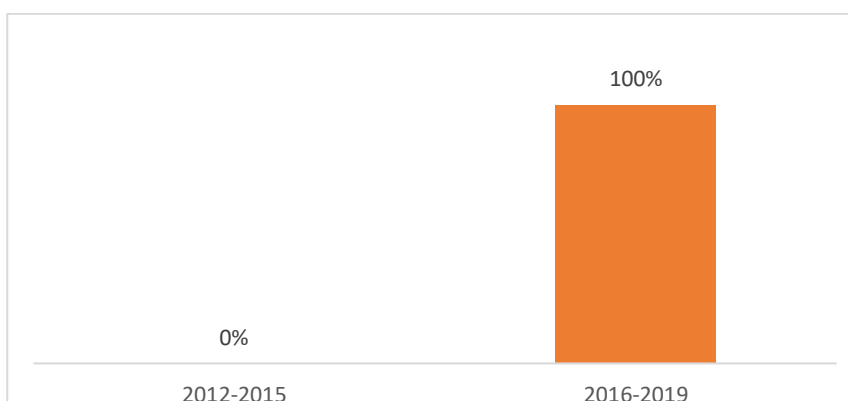
6.3.1 Evolução da estratégia

Inicialmente, será realizado apanhado sobre aspectos da evolução da manifestação do alinhamento da estratégia, pela análise dos indicadores, metas e

ações estratégicas observadas nos instrumentos de planejamento estudados no período.

Em relação aos indicadores constantes do instrumento de planejamento governamental, o PPA, com os dos planos estratégicos institucionais, se verifica uma crescente no percentual de alinhamento de tal critério, partindo-se de 0% de alinhamento no quadriênio 2012-2015 para o total de 100% dos indicadores do PPA de responsabilidade da CGDF constantes em seu plano estratégico institucional, conforme demonstrado a seguir no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Comparativo do percentual de alinhamento dos indicadores PPA e PEI

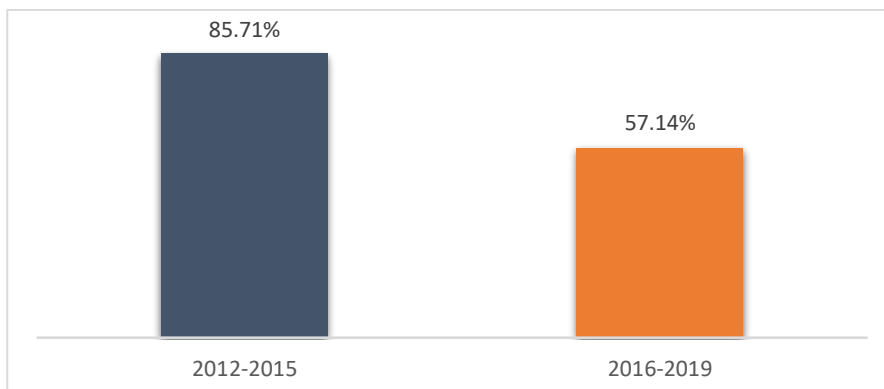


Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, percebe-se maior sensibilização dos gestores na necessidade do compartilhamento de indicadores constantes do âmbito institucional com o instrumento de planejamento governamental.

Em relação ao alinhamento entre as metas e ações estratégicas, se constatou um movimento contrário, no sentido de redução no percentual de alinhamento de tal critério, partindo-se de 85,71% de alinhamento no quadriênio 2012-2015 para o total de 57,14% dos indicadores do PPA de responsabilidade da CGDF constantes em seu plano estratégico institucional, conforme demonstrado a seguir no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Comparativo do percentual de alinhamento das metas e ações estratégicas PPA e PEI



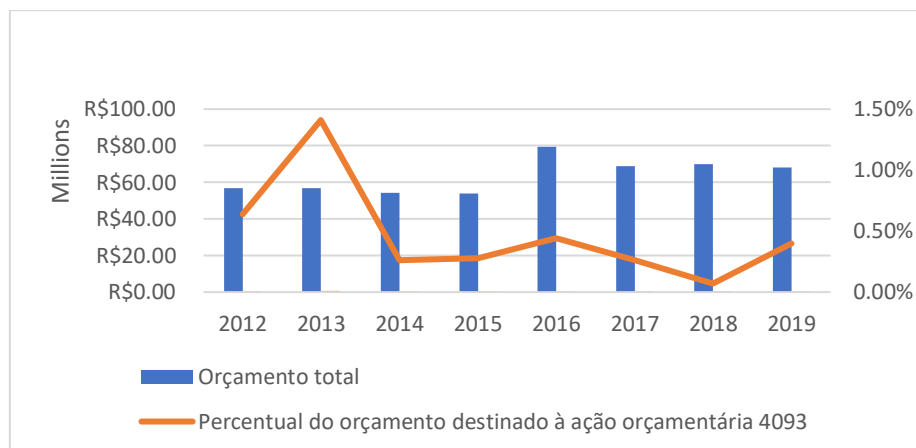
Fonte: Elaborado pelo autor.

Nesse momento, passar-se-á à análise da evolução das ações orçamentárias do órgão nos dois ciclos de planejamento governamental e institucional, compreendendo o período de 2012 a 2019.

6.3.2 Evolução das ações orçamentárias

Em atenção à evolução das ações orçamentárias, percebe-se uma oscilação no percentual de recursos destinados à ação orçamentária em estudo em relação com o orçamento total destinado ao órgão, apresentando-se um pico na alocação dos recursos no ano de 2013, e menor destinação identificada no ano de 2018, conforme ilustrado no gráfico 3.

Gráfico 3 – Evolução da destinação de recursos para a ação orçamentária 4093 com o orçamento total do órgão

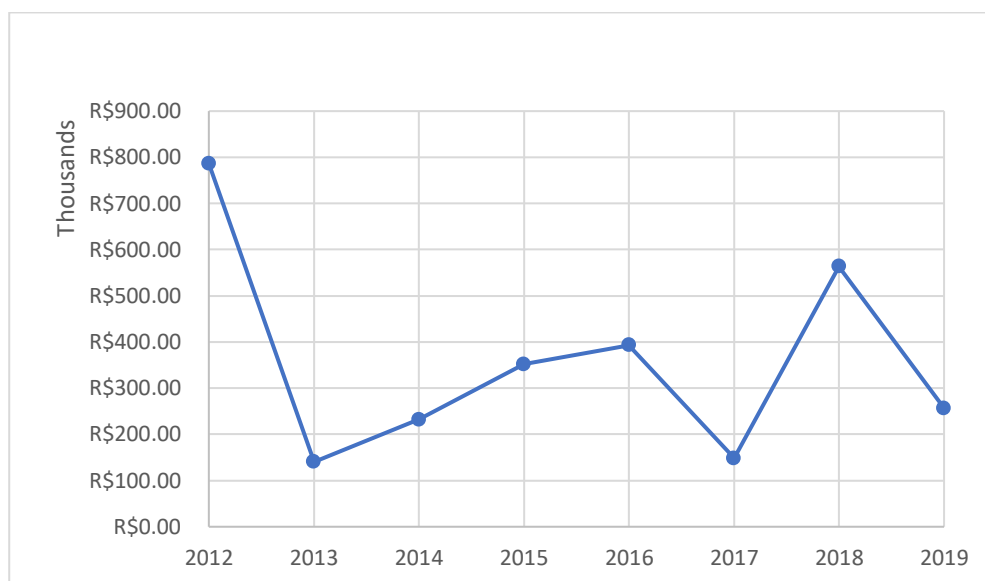


Fonte: Portal da Transparência (2020). Elaborado pelo autor.

Uma breve explicação sobre a oscilação identificada reside no acompanhamento da execução da ação orçamentária ao longo do período. Observa-se um movimento dos gestores em alocar recursos com base na execução orçamentária alcançada pelo órgão no ano anterior. Nesse sentido, no ano de 2012 foi realizada a maior liquidação dentro da ação orçamentária, o que se refletiu em maior destinação nos recursos destinados à ação 4093 no ano de 2013. Contudo, no ano em questão, houve queda brusca na execução da ação orçamentária, o que se refletiu na destinação de valores para os anos seguintes.

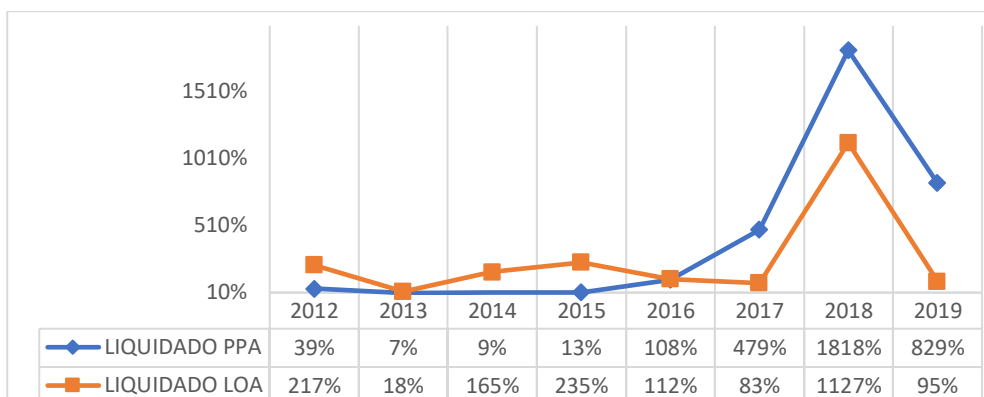
Por outro lado, a exceção do ano de 2013, os anos de 2014, 2015 e 2016 apresentaram evolução nos valores brutos executados, sendo acompanhados por uma discreta evolução nos recursos destinados a ação orçamentária, conforme exposto no gráfico 4:

Gráfico 4 – Comparação da execução orçamentária para a ação 4093 de 2012 a 2019



Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Faz-se necessário destacar que no primeiro quadriênio em estudo, se registrou um mapeamento de valores elevados no PPA que não se concretizou na ocasião da edição das respectivas leis orçamentárias anuais – LOA. Esta movimentação pode ser ilustrada no gráfico 5:

Gráfico 5 – Comparação da execução orçamentária entre o mapeado para o PPA e LOA

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pelo autor.

Nesse sentido, pode-se propor uma conexão com os resultados levantados no alinhamento entre as metas do PPA e ações estratégicas constantes do PEI, em razão da natureza desses atributos, que envolveram a execução ou o compromisso de entregas de metas relacionadas a projetos ou ações que envolvem a destinação de recursos financeiros.

Assim, no primeiro quadriênio, se verificou o percentual de 85,71% de alinhamento das metas qualitativas do PPA de responsabilidade da CGDF em relação com as ações estratégicas constantes do PEI.

Nesse contexto, observa-se que em 2012 ocorreu a maior liquidação em valores brutos, sendo posteriormente registrada uma queda brusca na liquidação da referida ação orçamentária.

Por outro lado, no segundo ciclo de planejamento, de 2016 a 2019 observou-se uma queda no alinhamento das metas institucionais com as constantes do PPA, alcançando o percentual de 57,14%, mas foi acompanhada de maior alinhamento nos indicadores, alcançando 100% de tais atributos governamentais no instrumento institucional.

Em relação à destinação orçamentária, o quadriênio 2016-2019 apresentou brusca redução nos valores destinados às ações estratégicas do órgão, sendo alguns ações e projetos executados por meio de captação de outras fontes orçamentárias, tais como emendas parlamentares, por exemplo.

Observado o contexto do desenvolvimento da estratégia em nível governamental e institucional no período em análise, é necessário traçar os caminhos percorridos com os preceitos indicados pela metodologia utilizada na estruturação do

planejamento governamental, qual seja, no caso em concreto, o método *Balanced Scorecard* - BSC.

Retomando o prescrito por Niven (2003), foram elencadas cinco etapas para aplicação do método BSC vinculado ao orçamento de uma empresa ou organização, quais sejam: 1) desenvolver um plano; 2) desenvolver ou refinar os BSC do mais alto nível da organização, ou seja, os de nível estratégico; 3) desenvolver BSCs em cascata, que consistem em planos de ação a serem adotados pelos níveis tático e operacional da organização; 4) estruturar resultados, ou seja, documentar o processo de formulação de orçamentos; 5) finalizar o orçamento, no sentido de avaliar todas as propostas orçamentárias para as iniciativas, para avaliação de quais demandas são as mais prioritárias para a destinação de recursos orçamentários (p.249-250).

Quanto à primeira etapa, pode-se indicar que a formulação dos instrumentos de planejamento governamental, em especial o Plano Plurianual, compreende a etapa de desenvolvimento de um plano, em que os órgãos da Administração Pública submetem suas propostas, em nível metas a serem atingidas, indicadores de desempenho, ações e projetos, e orçamento necessário para o desenvolvimento das atividades.

As etapas de desenvolvimento de BSCs para a alta administração e de planos para os níveis táticos e operacional, etapas 2 e 3, também podem ser evidenciadas pela adoção, pelo legislador, dos instrumentos legais de planejamento, como o PPA, no sentido de peça de planejamento para a alta administração, em nível governamental, e os planos estratégicos institucionais, como desdobramentos da alta estratégia para um nível tático e operacional, a ser seguido pelo órgão, no seu contexto de atuação.

No âmbito da estruturação de resultados e da finalização dos orçamentos, etapas 4 e 5, do modelo proposto por Niven (2003), pode-se verificar que no contexto em estudo há o constante registro, tanto da alocação prévia dos recursos, quanto pela sua própria execução, acompanhadas e divulgadas nos instrumentos periódicos de acompanhamento, tais como Relatório de Atividades, peça constante da prestação de contas anuais do Governador.

Por todo o exposto, a análise documental buscou evidências acerca do alinhamento entre os instrumentos de planejamento e o orçamento destinado à execução das ações consideradas prioritárias e/ou estratégicas, dentro de um contexto institucional e seus reflexos no âmbito governamental.

O alinhamento pode ser identificado no nível dos instrumentos de planejamento, uma vez que se observou indícios de evolução na formulação das metas e dos indicadores de desempenho entre os ciclos de planejamento, buscando contemplar o acompanhamento em nível governamental de determinadas ações e indicadores de desempenho considerados estratégicos pela instituição.

No primeiro ciclo de planejamento, 2012-2015, ocorreu uma maior aderência nas ações, não se encontrando uma igualdade na formulação dos indicadores de desempenho. Contudo, verifica-se a ocorrência de formulação de ações estratégicas que podem refletir em condições para o atingimento dos resultados desejados nos indicadores de desempenho.

Para ilustrar tal situação, cita-se, como exemplo, a formulação da ação estratégica “Estabelecer plano de redução dos estoques de processos de TCEs e aposentadorias e pensões, com vistas à ação concomitante”, constante do PEI 2012-2015, que possui correlação com o indicador do PPA 2012-2015 “Redução do número de Tomada de Contas Especiais (TCE)”.

No ciclo 2016-2019, percebe-se maior maturidade, no sentido de se manter o pleno paralelismo entre indicadores de desempenho nos instrumentos institucional e governamental, o que é evidenciado pelo alcance de 100% de alinhamento nos indicadores.

CONCLUSÃO

A ideia de planejamento, em âmbito governamental, possui origens em uma abordagem com enfoque em orçamento, tendo forte reflexão de tal abordagem pela estrutura dos instrumentos legais de planejamento governamental, instituídos pela Constituição Federal, quais sejam o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

ARANTES (2014) retrata a problemática do Plano Plurianual como um documento burocrático e de pouca utilidade, face à tentativa do legislador de tornar tal instrumento como norteador de planejamento e gestão estratégica aliado à execução das políticas públicas.

Nesse contexto, percebe-se um enfoque da função planejamento governamental em relação à função orçamentária, observando-se uma atenção secundária à formulação de estratégias para a execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas.

Um dos problemas levantados na área de gestão estratégica no âmbito governamental consiste no alinhamento entre a formulação do orçamento e as ações consideradas estratégicas pelos órgãos, nas respectivas áreas de atuação.

Nesse sentido, questionou-se como órgãos com cultura de gestão estratégica consolidada conseguem promover o alinhamento entre orçamento com a execução dos projetos e ações consideradas estratégicas? Qual o impacto do planejamento estratégico institucional para a promoção do alinhamento entre a execução orçamentária e a execução das estratégias de governo?

Para buscar respostas às perguntas formuladas, passou-se à análise do contexto de planejamento estratégico no âmbito da Controladoria-Geral do Distrito Federal, órgão do governo do Distrito Federal em que a experiência com planos estratégicos se realizou em sincronia com dois ciclos de planejamento governamental.

Os resultados foram apresentados sob a perspectiva do alinhamento do planejamento governamental com a proposta de estratégia do órgão, cristalizada pelos Planos Estratégicos Institucionais, e do alinhamento do orçamento destinado ao órgão para a execução de ações consideradas estratégicas, durante dois ciclos de planejamento orçamentário, quais sejam, os quadriênios de 2012 a 2015 e de 2016 a 2019.

A análise documental buscou evidências acerca do alinhamento entre os instrumentos de planejamento e o orçamento destinado à execução das ações consideradas prioritárias e/ou estratégicas, dentro de um contexto institucional e seus reflexos no âmbito governamental.

O alinhamento pode ser identificado no nível dos instrumentos de planejamento, uma vez que se observou indícios de evolução na formulação das metas e dos indicadores de desempenho entre os ciclos de planejamento, buscando contemplar o acompanhamento em nível governamental de determinadas ações e indicadores de desempenho considerados estratégicos pela instituição.

Na perspectiva do alinhamento dos instrumentos de planejamento estratégico, verifica-se uma evolução no critério de adoção de indicadores de desempenho constantes dos instrumentos governamental e institucional entre um ciclo e outro. Por outro lado, quanto às ações consideradas estratégicas, percebeu-se uma pequena redução nos percentuais de alinhamento entre os instrumentos de planejamento.

Quanto à perspectiva orçamentária, foi identificada escassez de aporte orçamentário para as ações consideradas estratégicas pelo órgão em estudo, Controladoria-Geral do Distrito Federal, uma vez que, no período analisado, entre os anos de 2012 a 2019, o orçamento destinado a ações e projetos estratégicos se resume a menos de 1% do orçamento total do órgão.

No primeiro ciclo de planejamento, 2012-2015, ocorreu uma maior aderência nas ações, não se encontrando uma igualdade na formulação dos indicadores de desempenho. Contudo, verifica-se a ocorrência de formulação de ações estratégicas que podem refletir em condições para o atingimento dos resultados desejados nos indicadores de desempenho.

No ciclo 2016-2019, percebe-se maior maturidade, no sentido de se manter o pleno paralelismo entre indicadores de desempenho nos instrumentos institucional e governamental, o que é evidenciado pelo alcance de 100% de alinhamento nos indicadores.

Como sugestões de estudos futuros, verifica-se a possibilidade de investigação acerca da percepção dos atores envolvidos na elaboração e na execução da estratégia, tanto em nível governamental quanto em nível institucional, quanto à noção de efetividade das iniciativas constantes dos instrumentos de planejamento estratégico na tomada de decisões, especialmente na destinação dos recursos orçamentários destinados às ações consideradas prioritárias pelos órgãos e governo.

REFERÊNCIAS

ARANTES, P. L. F.. (2014). O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. **Revista Do Serviço Público**, 61(2), p. 171-187.

BERCOVICI, G. Estado, Planejamento e Direito Público no Brasil contemporâneo: In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. (Org.). PPA 2012-2015: **Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. V. 2, Cap. 1. p. 19-36. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA 2012-2015experimentalismoinstitucionaleresistencia%20burocratica.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3539/1/PPA%202012-2015experimentalismoinstitucionaleresistencia%20burocratica.pdf)>. Acesso em: 5 dez. 2019.

CONTROLADORIA-GERAL DO DISTRITO FEDERAL – CGDF. Plano Estratégico Institucional 2016-2019. Edição 2019. Disponível em: <http://www.cg.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/06/planejamento_estrategico_2019.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2019.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. Tradução de Francisco G. Heidemann. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica do Distrito Federal**. (1993). Disponível em: <<http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=>>. Acesso em: 06 dez. 2019.

_____. Lei nº 4.007, de 20 de agosto de 2007. **Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o período de 2008 a 2011**.

Disponível em: <<http://seplag.df.gov.br/plano-plurianual-2008-2011/>>. Acesso em: 30 ago. 2020.

_____. Lei nº 4.742, de 29 de dezembro de 2011. **Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2012-2015**.

Disponível em: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/01/Lei-do-PPA-N%C2%BA-4.7422011_.zip>. Acesso em: 30 mar. 2020.

_____. Lei nº 5.602, 30 de dezembro de 2015. **Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2016-2019**.

Disponível em: <http://www.seplag.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/12/Lei-n-5.602_15-ATUALIZADA-2020-1.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2020.

_____. Decreto nº 27.691, de 06 de fevereiro de 2007. **Institui o Modelo de Gestão para Resultados, cria os cargos de Gerente de Projeto e Gerente Adjunto de Projeto e dá outras providências**.

Disponível em:

<http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/54417/exec_dec_27691_2007_rep_rep_rep.html>. Acesso em: 09 dez. 2019.

_____. Decreto nº 37.621, de 14 de setembro de 2016. **Institui o Modelo de Gestão para Resultados do Distrito Federal, o Sistema Gestão-DF, o Selo Projeto Prioritário, normatiza a Rede de Gestão e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/b73bcbe7385b4a67b15c67155c967d8f/exec_d ec_37621_2016.html>. Acesso em: 09 dez. 2019.

GARCIA, R. C. A reorganização do Processo de Planejamento do Governo Federal: o PPA 2000-2003. Texto para Discussão n. 726. Brasília: IPEA, 2000.

_____. A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal: O PPA 2000-2003. In: CARDOSO JUNIOR, J. C.; CUNHA, A.S. (Org.). **Planejamento e avaliação de políticas públicas.** Brasília: Ipea, Cap. 1. p. 17-54. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_ppa_vol_1_web.pdf>. Acesso em: 04 dez. 2019.

GHELMAN, Silvio, e COSTA, Stella. Adaptando o BSC para o setor público utilizando os conceitos de efetividade, eficácia e eficiência. Revista do INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial. Rio de Janeiro: INMETRO, 2006. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos06/422_Adapt%20BSC%20efic%20eficacia%20e%20efetivid.pdf>. Acesso em: 14.jun.2020.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** São Paulo: Atlas, 2012.

GREMAUD, A. PIRES, J. “Metas e Bases e I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1970-1974). In: **Planejamento no Brasil.** São Paulo: Perspectiva, 1999.

HOLANDA, Nilson. **Avaliação de programas :conceitos básicos sobre avaliação “ex post” de programas e projetos.** Fortaleza: Editora ABC, 2006.

KON, Anita (Org.). Debates Economia. **Planejamento no Brasil II.** São Paulo: Perspectiva, 1999.

MINTZBERG, H. **Ascensão e queda do Planejamento Estratégico.** Tradução de Maria Adelaide Carpegiani. Porto Alegre: Bookman, 2004.

_____; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia – Um roteiro pela selva do Planejamento Estratégico.** Tradução de Nivaldo Montingelli Jr. Porto Alegre: Bookman, 2000.

NIVEN, P. **Balanced Scorecard step-by-step for government and non profit agencies.** Estados Unidos da América: John Wiley & Sons, Inc., 2003.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico: conceitos, metodologia e práticas.** 34 ed. São Paulo: Atlas, 2018.

OLIVEIRA, J. A. P. DE. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 2, p. 273–287, abr. 2006.

PRIETO, V. C.; CARVALHO, M. M. Análise das Contribuições de Diferentes Modelos para o Alinhamento Estratégico. *XXX Encontro da ANPAD*, p. 1–13, 2006.

PRIETO, V. C.; de CARVALHO, M. M.; FISCHMANN, A. A. Análise comparativa de modelos de alinhamento estratégico. *Produção*, v. 19, n. 2, p. 317-331, 2009

SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPARÊNCIA E CONTROLE DO DISTRITO FEDERAL – STC. *Planejamento Estratégico 2012-2015*. Distrito Federal, 2012.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA. **Mapa Estratégico**. Disponível em: <http://www.gestao.df.gov.br/monitoramento/modulo_gestao/modulo_adm/view/portal_da_estrategia_seplag/html/mapa.php>. Acesso em 09 dez.2019

_____. Portal da Estratégia, 2019. Disponível em: <http://www.gestao.df.gov.br/monitoramento/modulo_gestao/modulo_adm/view/portal_da_estrategia_seplag/html/acordo.php>. Acesso em 09 dez. 2019.

SILVEIRA, V. N. S. Alinhamento estratégico: análise conceitual e perspectivas teóricas. *Revista Pretexto*, v. 18, n. 3, p. 67–91, 2017.

SIQUEIRA, Thalles Rodrigues de. **O modelo de gestão dos planos plurianuais: um estudo de caso**. 2006. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência política) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

STEINER, George A. MINER, J. B. **Política e estratégia administrativa**; tradução de José Ricardo Brandão Azevedo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1981.

REZENDE, D. A. **Planejamento Estratégico público ou privado**: guia para projetos em organizações de governo ou de negócios. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ZAGO, Silvio Luis da Silva. **Balanced Scorecard como ferramenta na avaliação de desempenho da gestão do orçamento público: caso prático: DMAE**. 2006. 111f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.