

A percepção do servidor sobre o planejamento governamental e os desafios de uma formação complexa

Jackson De Toni jackson.detoni@gmail.com

Analista de Produtividade e Inovação na Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. Brasília, Brasil.

Introdução

O artigo discute os resultados de uma pesquisa realizada junto à parcela dos servidores públicos federais sobre temas relacionados à metodologia, aplicação e relevância do planejamento governamental realizada em 2019. A pesquisa foi realizada no âmbito do Projeto Cátedras, apoiado pela Escola Nacional de Administração Pública. O objetivo foi identificar as eventuais lacunas na formação dos servidores nessa área e produzir insumos didático-pedagógicos necessários para estratégias de capacitação mais efetivas. A conclusão mais geral sinalizada pelos levantamentos realizados aponta para uma situação contraditória. Há por um lado, um registro substantivo da percepção dos servidores sobre a importância estratégica da função planejamento, entretanto tal percepção não guarda coerência com o manejo de metodologias mais sofisticadas. Mais importante ainda é a sinalização de que o processo de planejamento público pode ser dissociado do debate teleológico, ou seja, de julgamento valorativos sobre o mérito de objetivos e diretrizes estratégicas. A hipótese de que uma concepção positivista predomine na cultura institucional, hipervalorizando a dimensão técnica sobre a política, explicaria a redução da natureza estratégica do planejamento à sua dimensão gerencial e a crescente colonização institucional de técnicas de gestão corporativas não adaptadas ao contexto público. A pesquisa foi realizada por meio de um *survey*, para construção e aplicação de questionários e as técnicas para o pré-teste, em que o *software* livre *LimeSurvey* para gerenciamento de questionários foi utilizado.¹ Mais detalhes sobre esta metodologia é detalhada no caderno ENAP (2018). O questionário (*link* de acesso) foi enviado ao grupo de servidores alvo da pesquisa, por meio de correio eletrônico, utilizando o cadastro de egressos dos cursos de formação da Escola Nacional de Administração Pública (aperfeiçoamento de carreiras) e o cadastro de participantes das

¹ A plataforma de pesquisa está disponível em <https://www.limesurvey.org/>

oficinas participativas de elaboração dos programas do Plano Plurianual 2020/2023, realizadas em maio de 2019, organizadas pelo Ministério da Economia.²

Além dessa introdução e das conclusões ao final, o artigo contém a descrição metodológica na seção 01, a descrição da amostra intencional pesquisada na seção 02, a sistematização das respostas na seção 03 e a discussão dos resultados na seção 04.

A metodologia utilizada na pesquisa

A primeira metodologia utilizada na pesquisa é denominada “análise fatorial”. Antes da identificação das variáveis explicativas relacionadas ao grau de facilidade e o grau de concordância acerca das questões “Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las” (primeiro grupo de questões) e “O que você acha sobre as sentenças” (segundo grupo de questões), optou-se por realizar a análise fatorial visto que o objetivo é identificar e reduzir o número de variáveis contidas nos questionários. Quando o objetivo é simplesmente reduzir as informações da matriz de correlações, isso é tipicamente obtido a partir da análise fatorial comum. Nesse sentido, parece mais adequado falar em fatores.

Inicialmente, realizou-se a identificação do número de variáveis latentes contidas nos questionários contextuais dos servidores. Para a aplicação da análise fatorial (AF) com o método *Principal Axis Factoring* e rotação *Varimax*, utilizou-se o software estatístico SPSS 24.0 (*Statistical Package for Social Sciences*), para tal, as opções de respostas de cada variável dos questionários foram recodificadas em valores numéricos de 1 a i (total de alternativas da variável), em que: 1 associasse a situação teoricamente mais negativa e “i” a situação teoricamente mais positiva. Optamos por efetuar uma rotação *Varimax*, cujo objetivo é levar a que cada variável só tenha um output alto num dos fatores, sendo os *output's* nos fatores remanescentes próximos de zero, o que nos resultou compactarmos as análises em apenas 4 fatores. Constatamos que a variância comum para cada variável, bem como a variância específica, se mantém constantes após a rotação dos fatores. Esta estrutura já nos permite efetuar uma identificação prévia dos fatores, isto é, efetuar uma interpretação prévia. Todavia, iremos efetuar a interpretação apenas dos valores com cargas superiores a 0.30.

Para obtenção dos resultados, realizou-se os seguintes procedimentos propostos por Johnson & Wichien (1998) para a Análise Fatorial e Laros (2012), listados da seguinte forma: i) verificação da fatorabilidade da matriz de correlações; ii) número de fatores a ser extraído; iii) decisão sobre o tipo de rotação a ser utilizada; iv) inspeção das cargas fatoriais; v) obtenção de índices de fidedignidade e xi) cálculo dos escores fatoriais.

A medida global do Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) de adequação amostral e o “Teste de Esfericidade” de Bartlett é uma medida de diagnóstico da homogeneidade das variáveis, em que valores superiores a 0,9 indica uma análise fatorial muito boa e para valores entre 0,8 e 0,9, uma análise boa, isto porque o KMO perto de 1 indica

2 Os e-mails foram enviados uma única vez durante o mês de junho de 2019 tendo como destinatários 971 Especialistas em Políticas Gestão e Políticas Públicas, 772 Analistas de Planejamento e Orçamento e 1.751 participantes das oficinas do PPA.

coeficientes de correlação parciais pequenos. Já a análise de correspondência simples, uma técnica estatística que fornece uma representação gráfica das tabulações cruzadas, foi utilizada de forma complementar. Tabulações cruzadas surgem sempre que for possível colocar eventos em dois ou mais conjuntos diferentes de categorias. Além disso, esta técnica fornece um meio de representar graficamente a estrutura de tabulações cruzadas, de modo a esclarecer sobre os mecanismos subjacentes. Para dizer com certa razoabilidade de distribuição de amostra para amostra, o meio usual para se responder a essa pergunta é o teste qui-quadrado de Pearson para independência. Ele testa se uma tabulação cruzada desvia significativamente de uma em que as linhas e colunas são independentes (Yelland, 2010).

Os pressupostos para a utilização da Análise de Correspondência, são verificados ao analisarmos um conjunto de informações organizados, por exemplo, numa “Tabela X”, onde se apresenta o teste qui-quadrado e a significância associada. Nesse caso, é possível concluir que existe uma associação significativa do “grau de facilidade” (no uso daquela ferramenta/instrumento), atribuído pelos servidores com o eixo correspondente (o eixo corresponde a uma área de atuação). Pode-se notar que há uma associação estatisticamente significativa entre estes itens, já que o valor p é menor ou igual a 0,05. Verificou-se, então, que todas as análises de correspondência apresentadas foram significativas ao nível de 5%.

As características dos servidores entrevistados

A Tabela 01 apresenta as quantidades e percentuais das proporções da taxa de preenchimento completos, parciais e inválidos, em cada questionário. Considerando o total de questionários enviados, 40,76% foram preenchidos de forma completa, 56,87% foram parcialmente preenchidos e 2,84% considerados invalidados devido a inconsistências internas.

Tabela 01: Quantidade e percentual proporções da taxa de preenchimento completos, parciais e inválidos dos servidores respondentes do questionário.

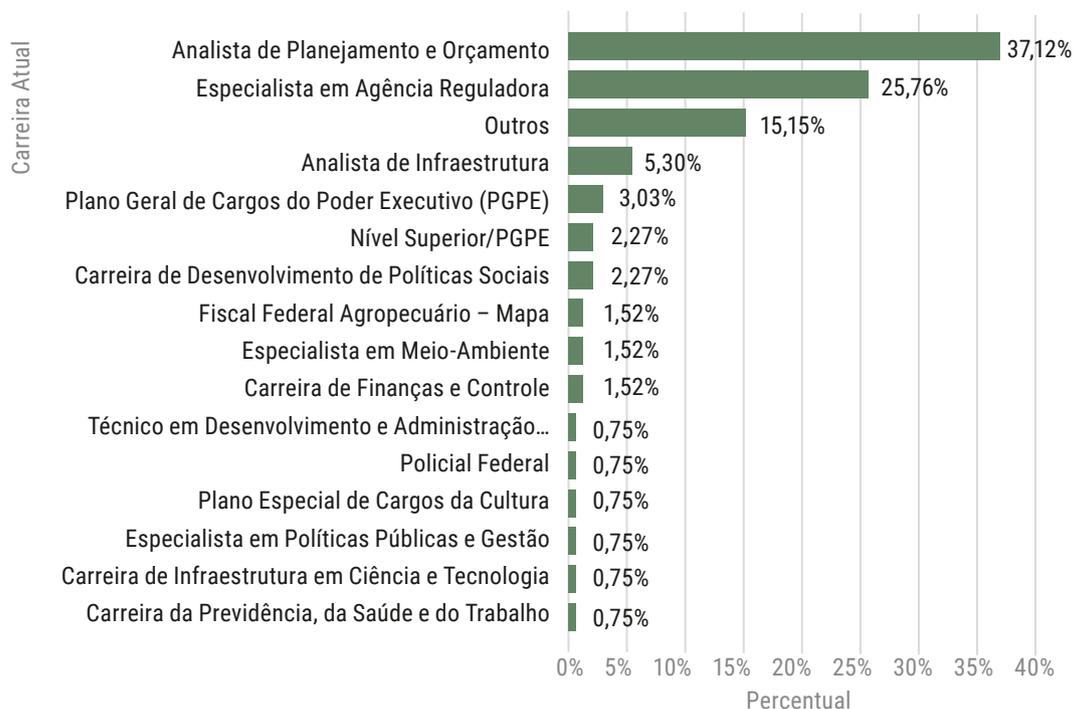
Preenchimento	N	%
Parcialmente	120	56,87%
Completos	86	40,76%
Inválidos	6	2,84%
Total	211	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro bloco do questionário abordou temas relacionados à identificação funcional e posição institucional dos entrevistados (perguntas de 1 a 12). Na questão “Qual o seu vínculo com a administração pública federal?”, observa-se que a maioria dos servidores federais respondentes são servidores públicos efetivos 82,52%, seguidos daqueles que estão sem vínculo ou cargo em comissão ou ainda aposentados pela administração Federal, ambos com 5,30%.

Sobre a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Qual a sua carreira atual?”, observa-se que em relação à carreira do Serviço civil, os dados da tabela refletem a diversidade e a heterogeneidade de carreiras existentes na Administração Pública Federal e na produção de políticas públicas. Demonstram, assim, que a maior parte dos respondentes, servidores públicos efetivos, são Analista de Planejamento e Orçamento, com 37,12% de participação, seguidos dos Especialista em Políticas Públicas e Gestão, com 25,76%. A figura 1, a seguir, ilustra a distribuição funcional dos entrevistados.

Figura 01: Percentuais de servidores respondentes, por carreira atual.



Fonte: Elaboração própria.

A tabela 02 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual área do seu órgão ou entidade você trabalha atualmente?”. Observa-se que aproximadamente 44% dos respondentes atuam ou trabalham em órgão ou entidades associados ao Ministério da Economia e 11% deles Ministério da Educação e Cultura.

Tabela 02: Quantidade e percentual e servidores respondentes, por órgão ou entidade.

Órgão/ Ministério	N	%
Ministério da Economia	51	44%
Ministério da Educação e Cultura	13	11%
Min. Des. Regional	9	8%
Min. Minas e Energia	6	5%
Ministério Saúde	4	3%
Min. Defesa	3	3%
Min. Meio Ambiente	6	5%
Presidência República	6	5%
Governo do Distrito Federal	1	1%
Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial	1	1%
Agência Espacial Brasileira	1	1%
Casa Civil	4	3%
CEMANDEN	1	1%
CGVB/DIPOV/SDA/MAPA	1	1%
Imprensa Nacional	1	1%
Incra	1	1%
MCTIC	1	1%
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	1	1%
Ministério das Relações Exteriores	1	1%
PGFN	1	1%
Fundação Nacional do Índio - Funai	1	1%
Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos	1	1%
Total	115	100%

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 03 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual política pública você trabalha atualmente?”. Observa-se que, no que diz respeito à **lotação dos respondentes por área de trabalho dentro do órgão superior**, a maior parte dos respondentes atuam na área de Aperfeiçoamento da Gestão Pública e Outros, ambos com 17,3%. Seguidos daqueles que são da área econômica, com 11,8%.

Tabela 03. Quantidade e percentuais de servidores respondentes, por área de atuação.

Política pública	N	%
Aperfeiçoamento da Gestão Pública	22	17,3%
Outros	22	17,3%
Econômica	15	11,8%
Meio Ambiente	8	6,3%
Energia e Mineração	7	5,5%
Ciência, Tecnologia e Inovação	6	4,7%
Saúde	6	4,7%
Cultura	5	3,9%
Direitos Humanos e Cidadania	5	3,9%
Habitação e Saneamento	5	3,9%
Desenvolvimento Regional e Territorial	4	3,1%
Educação	4	3,1%
Agropecuária	3	2,4%
Assistência Social	3	2,4%
Justiça e Segurança Pública	3	2,4%
Comércio Exterior	1	0,8%
Comunicações	1	0,8%
Defesa Nacional	1	0,8%
Desenvolvimento Agrário e Rural	1	0,8%
Desporte e Lazer	1	0,8%
Indústria, Comércio e Serviços	1	0,8%
Política Externa	1	0,8%
Previdência Social	1	0,8%
Transporte	1	0,8%
TOTAL	127	100,0%

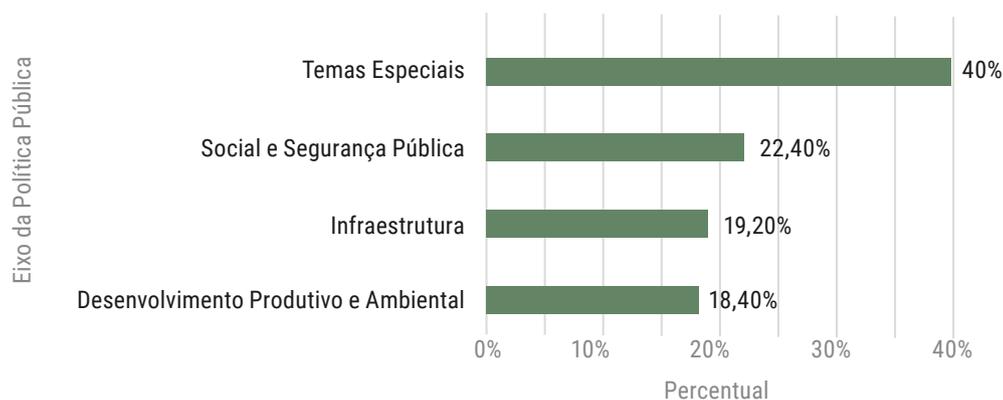
Fonte: Elaboração própria.

Entre as respostas dos servidores entrevistados acerca da questão “Em qual política pública você trabalha atualmente? [Outros]” estão assinaladas: “Aposentado”, “Desenvolvimento social”, “Escola de Governo”, “Gestão Patrimonial Imobiliária”. “Infraestrutura”, “Licenciado”. “Mobilidade Urbana”, “Monitoramento”, “Nenhuma”, “Orçamento”, “Pesquisa sobre políticas públicas”, “Planejamento e Orçamento”, “Planejamento Estratégico de Longo Prazo”, “Todas as áreas de competência do Ministério da Economia”, “Todas” e “Trabalhos com políticas transversais e na parte administrativa”.

A sistematização das respostas

O Bloco II e III do questionário abordaram os temas das habilidades, conhecimentos e percepção relacionados às atividades de planejamento estratégico governamental (perguntas 13 a 40). A figura a seguir apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Em qual eixo do Plano Plurianual 2016-2019 a política pública na qual você trabalha se insere?”, observa-se que os respondentes poderiam selecionar uma das quatro áreas previstas no Plano Plurianual da política pública 2016-2019, entres quais se destacaram “Temas especiais”, com 40,0% de respostas, e “Social e Segurança Pública”, com 22,4%. A Figura 02 apresenta graficamente estes percentuais.

Figura 02: Percentuais de servidores respondentes, por tipo de programa plurianual



Fonte: Elaboração própria.

A tabela 04 apresenta a quantidade e o percentual das respostas acerca da questão “Você já participou de algum evento, oficina ou reunião de planejamento do seu Ministério, setor ou departamento?”. Observa-se que os quantitativos apresentados demonstram, primeiramente, que os participantes desta pesquisa estão envolvidos em pelo menos alguns dos programas do PPA 2016-2019, embora o número de respondentes seja muito baixo. Entretanto, estes dados corroboram também para a constatação da heterogeneidade da atuação dos servidores na produção de políticas públicas: 75,19% dos participantes declararam participar no planejamento em seu órgão ou ministério e apenas 24,81% disseram não ter participação. Tratando-se majoritariamente de carreiras com atribuições de média e alta complexidade, há coerência no envolvimento frequente com ações na área de planejamento.

Tabela 04: Quantidade e percentuais de servidores respondentes, participantes no planejamento da Política Pública.

Participação / Planejamento da PP	N	%
Não	32	24,81%
Sim	97	75,19%
Total	129	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

A tabela 5, por sua vez, apresenta o grau de associação entre o nível de facilidade (que revela, por contraste, também a dificuldade) relacionado à questão “Se você for solicitado a realizar as tarefas abaixo, qual o grau de facilidade que você terá em realizá-las”. Os valores **superiores 0,70 indicam que existe associação** e estão em destaques na tabela. Entre essas correlações as que apresentaram forte correlações entre si estão: **Coordenar e Moderar** com 0,89 de associação e ainda **Análises e Cenários, Marco Lógico e Árvore de problemas**, ambas com correlação de 0,81. A descrição das categorias utilizadas, que representam tarefas, habilidade e conhecimentos necessários na área de planejamento, foram codificadas no questionário conforme segue na tabela 05.

Tabela 05: Item e descrição dos itens apresentados na Tabela 06.

Item	Descrição
Árvore de Problemas	Explicar um problema complexo utilizando técnicas de análise que identificam e discriminam as causas, os sintomas e os efeitos de um problema, como a técnica conhecida como “desenho da árvore do problema”.
Marco Lógico	Construir o “Marco Lógico” de um projeto identificando objetivo superior, objetivo do projeto, resultados e atividades, assim como os indicadores, fontes de comprovação e suposições importantes.
Balance Scorecard	Aplicar a metodologia conhecida como Balance Scorecard no seu setor ou diretoria, incluindo a elaboração do Mapa Estratégico, seus objetivos e perspectivas.
Cenários	Construir cenários (narrativas consistentes sobre situações futuras) no contexto do planejamento estratégico, identificando ameaças e oportunidades potenciais no médio e longo prazo relacionadas aos planos, programas ou projetos da sua área de atuação.
Análises	Fazer análise de atores institucionais relevantes para o planejamento, identificando seus interesses, motivações e capacidades relacionadas aos planos, programas ou projetos da sua área de atuação.
Indicadores	Construir um sistema de indicadores para monitoramento do planejamento e processo de avaliação de seus resultados.
Coordenar	Coordenar uma oficina de planejamento estratégico no seu departamento ou setor de atuação.
Moderador	Atuar como moderador ou facilitador de grupos no ambiente de uma oficina (reunião, workshop) de planejamento estratégico.
Mediador	Mediar conflitos inter-institucionais e conciliar interesses divergentes no processo de planejamento.
Comunicar	Comunicar e defender publicamente o planejamento estratégico do ministério, seu setor ou diretoria, externamente (em instâncias da sociedade civil, legislativo, imprensa, etc.).

Fonte: Elaboração própria.

A seguir as correlações identificadas pelos entrevistados:

Tabela 06: Correlações do grau de facilidade dos respondentes acerca dos itens.

Grau de Associação	Árvore de Problemas	Marco Lógico	Balance Scored	Cenários	Análises	Indicadores	Coordenar	Moderador	Mediador	Comunicar
Árvore de Problemas	1,00									
Marco Lógico	0,81	1,00								
Balance Scored	0,70	0,63	1,00							
Cenários	0,63	0,71	0,62	1,00						
Análises	0,73	0,76	0,69	0,81	1,00					
Indicadores	0,65	0,59	0,60	0,69	0,63	1,00				
Coordenar	0,64	0,65	0,61	0,52	0,63	0,63	1,00			
Moderador	0,60	0,58	0,58	0,47	0,54	0,56	0,89	1,00		
Mediador	0,61	0,64	0,54	0,66	0,66	0,61	0,70	0,74	1,00	
Comunicar	0,68	0,67	0,58	0,61	0,63	0,67	0,78	0,77	0,73	1,00

Fonte: Elaboração própria.

Cabe registrar que há grande variabilidade nos níveis de domínio na aplicação de certas técnicas que exigem relativa sofisticação e alto nível de habilidades, como é o caso, por exemplo, da elaboração de cenários ou a análise estratégica de atores. É impossível precisar o quanto a resposta, ainda que anônima, sofra algum tipo de viés cognitivo, já que a ampla maioria, senão todas, as habilidades enumeradas de alguma forma ou outra constam das atribuições desejadas e esperadas das respectivas carreiras do ciclo de gestão, em especial EPPGG e APO.

A Tabela 07 traz o resultado da **análise fatorial** dos dados da mesma questão acima sobre as atividades de políticas públicas. A análise fatorial, que explica cumulativamente 55,26% dos dados, revela quatro principais componentes do trabalho de políticas públicas. O teste KMO³ foi de 0,789, o que indica que a aplicação da Análise Fatorial é satisfatória.

Os dados foram organizados em quatro componentes, onde o primeiro fator retrata bem as **dificuldades institucionais** e metodológicas de elaboração e manejo do Plano Plurianual, abrangendo os itens associados às temáticas categorizadas e nomeadas como: Inter-relações, Avaliação, Superficialidade, Fragmentação, Prioridades, Burocrático e Foco (categorias detalhas na tabela 08). Já o segundo fator, envolve as questões de **formação e capacitação** dos atores envolvidos, compreendendo as temáticas: Formação, Independe dos Governantes, *Top-down*, Inacessibilidade e Falta de Capacitação. O terceiro fator nos remete a questões de **liderança e gestão**, onde surgem os itens: Falta de gestão e Falta de Transversalidade. E por fim, o quarto fator se resume as questões sobre **recursos e da prestação de serviços**, com os itens: Redução de desperdício e Coordenação.

³ Ver a seção 01, sobre a metodologia utilizada.

Tabela 07: Análise Fatorial das funções de políticas públicas

Categorias/Temáticas	Fator 1	Fator 2	Fator 3	Fator 4
Inter-relações	0,548			0,433
Avaliação	0,590			
Superficialidade	0,599			
Fragmentado	0,649			
Prioridades	0,666			
Burocrático	0,768			
Foco	0,424		- 0,353	0,377
Formação		0,493		
Independente dos Gov.	0,306	0,560		
Top-down		0,649		
Inacessível		0,686		0,300
Falta de Capacitação		0,767		
Falta de gestão				0,769
Falta de Transversalidade				0,775
Redução desperdício			0,848	
Coordenação			0,757	
Eigen values	4,54	1,57	1,41	1,31

Testes**KMO: 0.798 ; $\chi^2 = 219.956$; df - 45; p - 0.00**

Varição Total Explicada - 55.26% A tabela 08, na sequência, apresenta a descrição de cada item utilizado na tabela 07.

Tabela 08: Legenda dos itens descritos na Tabela 07.

Item	Detalhamento da temática apresentado aos entrevistados no questionário
Formação	No processo de formação específico da sua carreira e nos eventos de formação continuada o tema do planejamento governamental não é abordado ou é tratado de forma superficial e pouco operacional.
Redução desperdício	Na sua opinião o Planejamento Governamental é útil porque permite melhorar o gasto público, reduzir o desperdício de recursos e facilitar a execução do orçamento anual.
Independente dos Gov.	Na sua opinião a efetividade do planejamento governamental não tem relação com o tipo ou natureza dos objetivos estratégicos do governo eleito, ou seja, é um problema típico de gerenciamento técnico não dependente do debate de propósito ou metas de cada governo.
Coordenação	Na sua opinião o planejamento governamental é útil porque proporciona maior coerência e consistência no governo, evita sobreposição de funções e programas, facilita as tarefas de coordenação inter-ministerial e contribui para melhorar a prestação de serviços públicos.
Falta de capacitação	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque dirigentes, funcionários públicos e gestores políticos não dominam plenamente a metodologia, conceitos e instrumentos técnicos para elaboração e implementação do plano.
Top-down	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque o processo de elaboração é elitizado, vem de cima para baixo (top-down), não há suficiente participação da sociedade ou dos grupos envolvidos nos impactos e efeitos dos planos.
Inacessível	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque as metodologias, procedimentos e a linguagem dos planos é de difícil assimilação pelos gestores públicos e de difícil entendimento pela sociedade em geral.
Avaliação	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque não há mecanismos de responsabilização pelos seus resultados, os processos de monitoramento não resultam em lições aprendidas pelos gestores e as avaliações são formais e burocráticas.
Fragmentado	A baixa efetividade do planejamento governamental pode ser explicada pelos problemas na estratégia de implementação do plano, em especial, nas estruturas e sistemas de gestão da administração pública federal, fortemente fragmentados, com processos decisórios de baixa eficiência, com sobreposição de funções e baixa coordenação em nível estratégico.
Superficialidade	A efetividade do planejamento governamental é fortemente prejudicada pela baixa qualidade dos programas eleitorais e a superficialidade do debate programático (programas de governo) em especial, a baixa viabilidade das propostas, a superficialidade das análises e a ausência de estratégia de execução.
Burocrático	O planejamento governamental não é efetivo ou não funciona porque o principal instrumento legal para sua organização – os Planos Plurianuais – são formais, burocráticos e dialogam pouco com a realidade de implementação das diversas políticas públicas no dia a dia da instituição.
Prioridades	O plano plurianual, apesar de ser uma obrigação legal, é pouco efetivo no alcance dos resultados da instituição (ministério, diretoria ou coordenação) porque as prioridades e objetivos dos gestores políticos é considerada mais importante e o ministro tem uma agenda própria de prioridades.]
Foco	A elaboração do Plano Plurianual é geralmente bem feita e o plano bem construído, porém a existência de muitos planos setoriais, alguns decorrentes de dispositivos legais, como o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), o Plano Decenal de Expansão de Energia ou o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), diminui a importância e o foco no planejamento plurianual.
Inter-relações	O plano plurianual, apesar de ser uma obrigação legal, é pouco efetivo no alcance dos resultados da instituição (ministério, diretoria ou coordenação) porque a articulação inter-federativa (estados e municípios) de planos, programas e projetos é baixa ou inexistente.
Falta de gestão	A efetividade do Planejamento Plurianual, o alcance de resultados e objetivos de Programas e Projetos é fortemente prejudicado pela gestão do gasto federal, em especial pela política sistemática de contingenciamento orçamentário implementada pelo Ministério da Fazenda (Economia).
Falta de Transversalidade	A dimensão territorial (desenvolvimento regional) é tema ausente ou superficial no processo de elaboração e implementação do planejamento plurianual, o que enfraquece o potencial de transversalidade dos programas, dificulta a articulação federativa e aumenta os problemas de desenho e riscos de implementação de projetos de infraestrutura.

Fonte: Elaboração própria.

As tabelas 09.a e 09.b apresentam as associações obtidas a partir do Teste do Qui-Quadrado, onde se verifica a um nível de 90% de confiança, que há associação entre as respostas dos servidores entre as categorias “Balance Scorecard” e o eixo do “Plano Plurianual 2016-2019” e o “Processo de Formação da Carreira” e o eixo do “Plano Plurianual 2016-2019” respectivamente, pois o *p-value* é menor que 10%, logo, há uma associação entre estes itens, o que justifica o uso da análise de correspondência.

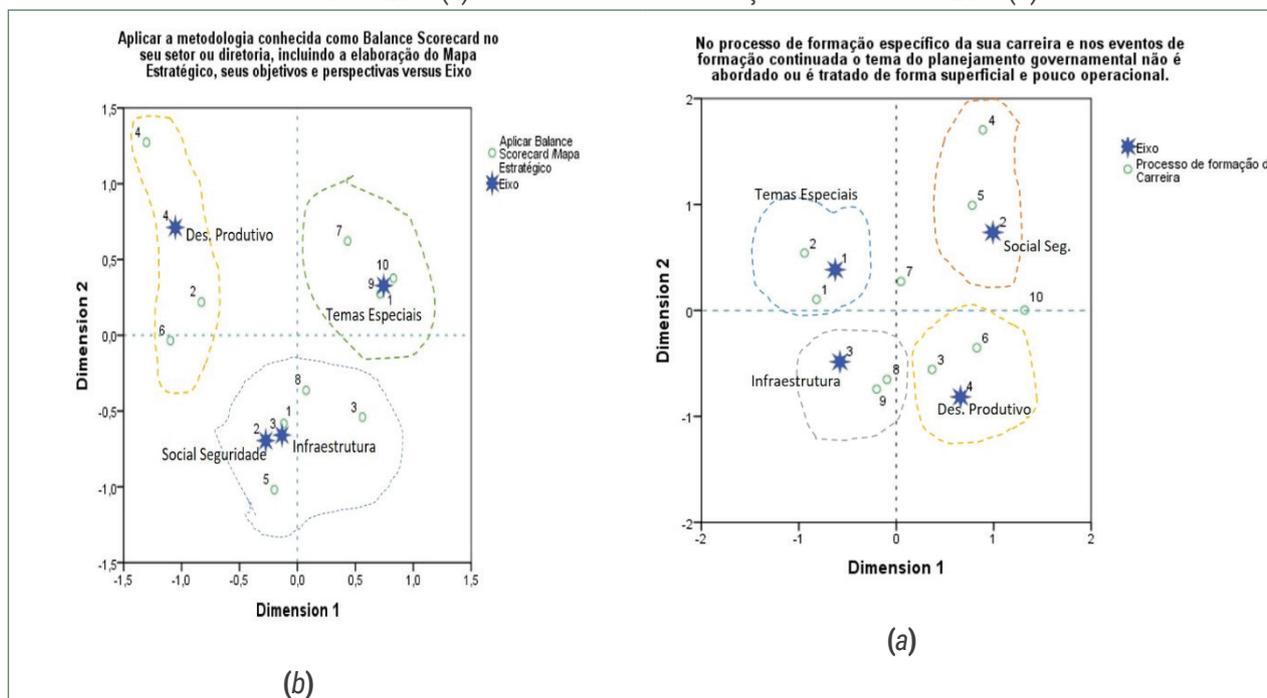
Tabela 09: Teste Qui-quadrado para as associações entre Balance Scorecard versus Eixo (a) e Processo de Formação da Carreira versus Eixos (b).

Chi-Square Tests				Chi-Square Tests			
	Value	df	Asymp. Sig.		Value	df	Asymp. Sig.
Pearson Chi-Square	39,670a	27	0,05	Pearson Chi-Square	43,631a	30	0,05
Likelihood Ratio	41,571	27	0,036	Likelihood Ratio	51,112	30	0,009
N of Valid Cases	109			N of Valid Cases	94		

Fonte: Elaboração própria.

As figuras 03.a e 03.b apresentam as associações obtidas entre os itens de “Balance Scorecard” e o Eixo de “Processo de Formação da Carreira” e os eixos das respostas dos servidores.

Figura 03: Análise de correspondência obtidas entre os itens de Balance Scorecard e Eixo (a) e o Processo de Formação da Carreira e Eixo (b).



Fonte: Elaboração própria.

A participação dos entrevistados foi classificada em quatro grandes grupos por local de trabalho (Infraestrutura; Desenvolvimento Produtivo; Social e Segurança; e Temas Especiais), denominados de “eixos” na análise de correspondência acima, sendo comparada com as habilidades específicas, cujo teste estatístico demonstrou ser significativo. Assim, pode-se constatar uma forte associação em todos os grupos, exceto no grupo de infraestrutura, de que o processo de formação da carreira trata de forma superficial o tema do planejamento. Igualmente todos os grupos (eixos) demonstraram associação com o uso e aplicação do Balance Scorecard, que de fato, é uma metodologia oriunda do setor privado, mas amplamente disseminada no setor público federal.

A Tabela 10 apresenta a quantidade e o percentual de resposta dos servidores no *rank* de principais soluções hipotéticas acerca da questão: **“Na sua avaliação quais seriam as principais soluções para aumentar a efetividade do planejamento governamental?”** Os servidores foram orientados a escolher até cinco alternativas, indicando da maior até a menor preferência (hierarquia de preferências). Verifica-se que **no rank 1**, aparece a solução: “Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal”, com 30,43%. **No rank 2**: “Formação teórica e prática permanente em planejamento governamental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal”. E ainda **no rank 3**: “Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual”.

Tabela 10: Quantidade e Percentual de resposta dos servidores do Rank de Principais soluções.

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Ampliar a atuação dos organismos de controle no processo de planejamento governamental, de modo a diminuir a interferência política e melhorar os padrões de boas práticas de gestão pública, evitando ineficiências e procedimentos ilícitos.	0	0,00%	2	2,20%	4	4,44%	2	2,27%	3	3,49%
Aumentando a capacidade de coordenação do centro de governo (Casa Civil, por exemplo), com maior “empoderamento” político e institucional, melhores metodologias e sistemas de monitoramento e controle.	6	6,52%	8	8,79%	11	12,22%	2	2,27%	2	2,33%
Aumentar o grau de participação da sociedade civil na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério.	3	3,26%	0	0,00%	1	1,11%	12	13,64%	7	8,14%
Aumentar o grau de participação de servidores públicos na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério.	1	1,09%	2	2,20%	5	5,56%	3	3,41%	4	4,65%
Aumentar o número de funcionários públicos envolvidos nas atividades de planejamento governamental e tarefas correlatas (monitoramento, avaliação, controle, elaboração de relatórios, etc.).	1	1,09%	0	0,00%	4	4,44%	0	0,00%	5	5,81%

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Diminuir a influência política na elaboração do planejamento governmental, como por exemplo, aumentar a ocupação de cargos diretos por funcionários concursados, diminuir a rotatividade de cargos de nomeação política ou restringir legalmente a discricionariedade de agentes políticos na elaboração do plano plurianual.	5	5,43%	3	3,30%	7	7,78%	4	4,55%	5	5,81%
Formação teórica e prática permanente em planejamento governmental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal.	7	7,61%	17	18,68%	3	3,33%	5	5,68%	4	4,65%
Incorporar fortemente a técnica de cenários e estudos prospectivos na elaboração do plano plurianual.	0	0,00%	4	4,40%	3	3,33%	7	7,95%	7	8,14%
Incorporar fortemente o desenvolvimento regional no desenho do plano plurianual, sua implementação, monitoramento e avaliação.	1	1,09%	3	3,30%	3	3,33%	3	3,41%	9	10,47%
Institucionalizar os estudos prospectivos de longo prazo que estabelecem objetivos estratégicos mais perenes e vincular a elaboração do Plano Plurianual a esse instrumento.	4	4,35%	7	7,69%	6	6,67%	6	6,82%	8	9,30%
Melhorando a articulação inter-federativa no processo de elaboração dos planos plurianuais, programas e projetos.	4	4,35%	9	9,89%	9	10,00%	6	6,82%	4	4,65%
Melhorar e adequar a legislação, em especial regulamentar os dispositivos da Constituição Federal pendentes que tratam da formalização e consolidação do planejamento governmental (PPA, LDO e LOA).	2	2,17%	5	5,49%	1	1,11%	1	1,14%	4	4,65%
Minimizar os efeitos negativos da estrutura departamentalizada e fortemente hierárquica da administração pública federal, aumentando a integração horizontal inter-setorial, a importância de programas e projetos transversais e a maior circulação de informações entre as instituições.	7	7,61%	11	12,09%	11	12,22%	6	6,82%	5	5,81%
Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual.	3	3,26%	1	1,10%	12	13,33%	7	7,95%	5	5,81%
Priorizar a execução orçamentária somente para Programas, Projetos e Ações constantes como prioridades dentro do plano plurianual.	1	1,09%	5	5,49%	0	0,00%	5	5,68%	1	1,16%
Qualificar e melhorar a relação com o poder judiciário para que o parlamento tenha maior responsabilização, protagonismo e valorização do processo de planejamento governmental.	0	0,00%	2	2,20%	5	5,56%	1	1,14%	1	1,16%
Qualificar e melhorar a relação com o poder legislativo para que o parlamento tenha maior responsabilização, protagonismo e valorização do processo de planejamento governmental.	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	5	5,68%	5	5,81%

Principais argumentos/soluções	Rank 1		Rank 2		Rank 3		Rank 4		Rank 5	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Reorganizar a governança do planejamento governmental, transferindo por exemplo, as funções relacionadas à elaboração e implementação do Plano Plurianual para o centro de governo, na Casa Civil.	1	1,09%	2	2,20%	3	3,33%	2	2,27%	5	5,81%
Uma cultura que valorize a atividade de planejamento fortemente consolidada nos dirigentes dos partidos políticos.	18	19,57%	3	3,30%	0	0,00%	2	2,27%		0,00%
Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal.	28	30,43%	7	7,69%	2	2,22%	9	10,23%	2	2,33%
Total	92	100,00%	91	100,00%	90	100,00%	88	100,00%	86	100,00%

Fonte: Elaboração própria.

Cabe registrar que a assertiva/solução proposta envolvendo o maior protagonismo do poder legislativo na valorização do planejamento governmental foi, entre todas, a que menor teve aderência do grupo de entrevistados.

A discussão dos resultados

O *survey* foi concentrado num público muito específico entre os servidores da administração pública federal. A amostra intencionalmente foi concentrada em duas carreiras diretamente vinculadas à função de planejamento e gestão estratégica, inclusive no assessoramento para formulação de estratégias da alta direção (EPPGG e APO) e o público selecionado nos ministérios para participação das oficinas de elaboração dos programas do PPA 2020/2023. A intenção era checar exatamente a percepção, as capacidades e a opinião dos setores que teoricamente estão mais aptos para exercer essas atividades (complexas) na administração pública federal. No grupo de respondentes, 82,5% eram servidores efetivos, e destes, 37% são Analistas de Planejamento e Orçamento e 25% são Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. O perfil qualitativo elevado é confirmado pelas características dos entrevistados, pois 75% já participaram de atividades de planejamento em suas respectivas instituições e entre as dez habilidades questionadas, em pelo menos seis delas houve uma indicação superior a 0,7 (facilidade na aplicação): **coordenar**, **moderar** oficinas, fazer **análises**, elaborar **cenários**, fazer **marco lógico** e **desenho de árvore de problema**.

Quanto às causas prováveis da inefetividade (ou efetividade) do planejamento, elas estão organizadas no Bloco C do questionário. O *survey* propunha 14 diferentes razões negativas e 02 positivas sobre o planejamento e perguntava ao entrevistado sobre seu grau de aderência numa escala de 1 a 10 (de “discordo” a “concordo” totalmente). As diferentes argumentações foram agrupadas em quatro componentes distintos. Um primeiro reunindo questões **institucionais e metodológicas**, um segundo, as questões de **formação e capacitação**, um terceiro aglutinando argumentos relacionados à gestão e liderança e um quarto componente relacionado à **recursos e prestação de serviços**.

A análise fatorial demonstrou que o argumento de maior aderência no grupo de entrevistados, para o primeiro componente, se relaciona à burocratização do principal instrumento de planejamento federal, o PPA, que **dialo-garia pouco com a realidade** de implementação das diversas políticas públicas no dia-a-dia das instituições. No segundo componente o argumento com maior concordância está relacionado a **falta de capacitação e domínios** de conceitos e metodologias, seguido de perto pela dificuldade de comunicação e acesso aos significados dos planos, pelos gestores e pela sociedade. O terceiro componente reúne argumentos positivos (justificadores) sobre a função planejamento, ambos obtiveram grande aderência dos entrevistados: o plano **racionaliza gastos e procedimentos** e facilita a **coordenação** de governo. Por último, os dois argumentos do quarto componente obtiveram alto nível de aderência dos entrevistados: a efetividade do plano é **afetada negativamente pela gestão do gasto** público sujeita aos contingenciamentos não previsíveis e a grande dificuldade para assegurar a transversalidade na dimensão territorial dos programas, em especial aqueles de infraestrutura. De um modo geral, há significativa coerência entre o conteúdo das respostas sobre as lacunas e fragilidades do processo de planejamento federal (Bloco II do *survey*) e as respostas sobre as possíveis estratégias de recuperação e/ou construção da efetividade do planejamento federal (Bloco III do *survey*).

No último bloco, os entrevistados foram submetidos a um conjunto de argumentos sugerindo alternativas para recuperar ou melhorar a capacidade estatal na função planejamento estratégico. Entre as 20 proposições, foram combinadas intencionalmente argumentações de natureza marcadamente heterogênea, tanto do ponto de vista metodológico, quanto epistemológico, com o propósito de estimular um posicionamento mais claro do entrevistado. Como pode-se ver na Tabela 10, as cinco posições melhores ranqueadas, na ordem, foram: “Uma prática de responsabilização, cobrança de resultados, monitoramento e avaliação em todos os níveis hierárquicos da administração pública federal” (no rank 1, com 30,43%); “Formação teórica e prática permanente em planejamento governmental (conceitos, sistemas e ferramentas) para todas as carreiras da administração pública federal” (no rank 2, com 18,68%); “Mudar a metodologia de elaboração do Plano Plurianual tornando mais fortes os vínculos com a gestão da execução orçamentária anual” (no rank 3, com 13,3%); “Aumentar o grau de participação da sociedade civil na elaboração dos Planos setoriais e do Plano Plurianual em cada Ministério” (no rank 4, com 13,64%) e “Incorporar fortemente o desenvolvimento regional no desenho do plano plurianual, sua implementação, monitoramento e avaliação” (no rank 5, com 10,47%).

Resumidamente, o grupo de entrevistado concentrou seus argumentos em **cinco ideias-chave**: (1) responsabilização, resultados e avaliação; (2) formação teórica e prática; (3) metodologia; (4) participação da sociedade e (5) desenvolvimento regional. Cabe lembrar que no rank 2 os argumentos de melhoria da articulação inter-federativa e de aumento da integração horizontal inter-setorial e transversal entre os ministérios foram igualmente bem posicionados.

Os resultados dessa pesquisa corroboram e complementam estudos anteriores realizados especificamente sobre a opinião de servidores sobre o planejamento plurianual nas oficinas programáticas do PPA 2016/2019 (SANTOS e PAULA, 2017). Reforçando as conclusões daquele trabalho, parece haver sem dúvida uma percepção

clara da importância do planejamento plurianual e seu **aspecto formal legal** (PPA-LOA-LDO).⁴ Por outro lado, há também uma clara afirmação de **desutilidade crescente** dessas instituições (regras) como ferramentas práticas e operacionais na formulação e gestão de políticas públicas setoriais e regionais. É um contexto que desafia o processo de formação de quadros públicos.

O legado dos anos 1990 é um mosaico confuso e fragmentado. A reforma administrativa inspirada na nova gestão pública tentou criar padrões privados de gestão, em especial na proliferação das agências de regulação, do controle e fiscalização, com pouca ou nenhuma ênfase em pensamento estratégico. O planejamento setorial existe de forma limitada, cada ministério cria soluções *ad hoc*, com estruturas não padronizadas de planejamento e gestão. Conforme Pagnussat:

Nesse contexto, mais do que reconstruir as instituições, são fundamentais a adequação do desenho institucional e o desenvolvimento das competências técnicas e políticas dos novos planejadores. O novo planejador tem que ter visão estratégica, capacidade de perceber o ambiente, ser negociador, mediador, comunicador, empreendedor, ser um gestor de redes, ter capacidade de persuasão etc. Enfim, o perfil está mais próximo do generalista, técnico-político, com visão estratégica do primeiro curso de EPPGG e de APO/AFC – primeiro e segundo curso de políticas públicas e gestão governmental, realizado pela Enap nos anos de 1988 a 1991. (2015, p. 213)

Os *insights* da pesquisa parecem reforçar essa percepção de que o perfil pluralista se ajusta melhor à função-planejamento. O objetivo do processo de formação/capacitação permanente é criar uma habilidade transversal de alta performance, um perfil diferenciado para servidores que tenham potencial para desenvolver aptidões especiais. O perfil do planejador estratégico ideal é um híbrido entre o quadro técnico-intelectual formado na academia, detentor de títulos acadêmicos e o gestor pragmático e mais longo, com experiência institucional e política. Como o terreno do planejamento estratégico é por excelência o cálculo político, que depende da interação entre atores, e da aplicação de estratégia em ambientes de forte competição política, as habilidades requeridas do planejador exigem alta capacidade de percepção e iniciativa. Aqui é necessária uma observação de natureza metodológica, pois a pesquisa é focada no burocrata e as aptidões sugeridas ultrapassam em muito a natureza típica da burocracia pública, pois alcançam as capacidades dos que detêm capital político que surge do processo de legitimação político-eleitoral, o que não é a fonte de legitimação do burocrata. A solução é evidente, deve-se combinar nos times de planejamento criativamente as duas qualidades e se possível nos processos formativos também. É por isso que o perfil generalista, combinando experiência de gestão com titulação acadêmica é sempre preferível. Observar a viabilidade política da dimensão técnica e a viabilidade técnica da dimensão política é o desafio permanente do perfil ideal do planejador estratégico.

4 Em especial nesse aspecto: "...os servidores veem no núcleo gestor o agente que pode fazer transformações mais profundas para aperfeiçoar o PPA, relativamente aos demais agentes constituídos. Este fato, se de um lado confirma o pressuposto de baixo enraizamento do planejamento no plano institucional, por outro lado, mostra que a dependência do processo em relação aos agentes políticos é um espaço de legitimação da recepção de planos de governo bem estruturados." (Santos e Paula, 2017, pág. 43).

Conclusões e recomendações

Ninguém discute mais a importância do planejamento como uma das funções centrais de governo. A própria OCDE (2018), referência *mainstream* de governança, reitera que o planejamento governamental é a base do *framework* do que se convencionou chamar de *center of government*. Porém, como é comum no nosso arranjo institucional, no Brasil combinam-se tarefas modernas e arcaicas num convívio complexo e imprevisível. Não é trivial que após três décadas da publicação do texto constitucional os dispositivos relacionados ao planejamento governamental ainda não tenham sido devidamente regulamentados. Para complicar, tramita no Congresso Nacional, desde o final de 2019, uma proposta de emenda constitucional que substitui o PPA por uma espécie de “orçamentação plurianual”, criando incertezas sobre o futuro do planejamento no setor público (MONTEIRO, 2019).

A trajetória do planejamento governamental aponta problemas aparentemente insolúveis. Nossa cultura política é hostil à construção de consensos de longo prazo, e isso vem dos partidos, que não são escolas de governo, mas “clubes eleitorais”. Não há um sistema de avaliação sistemática de resultados, cobrança de resultados em todas as esferas, de responsabilização, logo, nossa governança não demanda planejamento. Houve um brutal empobrecimento teórico e conceitual desde a reforma gerencial dos anos 1990, que reduziu o planejamento estratégico a sua dimensão gerencial, organizacional. Planejar em governo significa hoje, infelizmente, discutir mudanças no organograma, na posição dos departamentos ou redesenho de processos, no máximo, revisar metas operacionais e fazer micro gerenciamento. Nossa tradição no pensamento econômico é duplamente negativa em relação ao tema: ou o planejamento é considerado como a negação do mercado e, portanto, como utópico e inviável, ou é determinista e inflexível, e igualmente irrelevante e descolado da realidade.

A pesquisa realizada demonstrou que há uma percepção clara da importância do planejamento como atividade de governo, inclusive dos fatores complexos que incentivam sua implementação ou podem bloquear seu desenvolvimento. Por outro lado, há um claro empobrecimento metodológico e conceitual com a generalização acrítica de ferramentas e técnicas corporativas no ambiente governamental. Sobretudo, aparece a sensibilidade para o entendimento de que a baixa efetividade dos resultados planejados se relaciona mais a problemas complexos de natureza política ou decisória, do que temas gerenciais e operacionais. Aliás, na dimensão setorial o planejamento público tem desenvolvido boas experiências nacionais, em especial na área de energia e logística. De qualquer sorte, os problemas do planejamento público se resolverão com mais planejamento e não menos. As crises são também janelas de oportunidade, não é por outro motivo que os países centrais têm retomado o planejamento público, com agilidade e efetividade (CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L., 2019). A crise sanitária demonstrou que os países com mais capacidade de planejamento e gestão estratégica conseguiram coordenar respostas públicas e privadas com maior agilidade, eficácia e efetividade. Num país onde até poucas décadas só 10% da burocracia federal havia sido recrutada por meio de concurso público, a formação do servidor é também uma estratégia de blindagem contra práticas clientelistas.

A reformulação dos processos de formação e capacitação para a função-planejamento exigem esforços combinados e articulados em três frentes, na formação teórico-prática, nos processos cooperativos e de aprendizagem

e finalmente na aprendizagem centrada no aluno. O primeiro aspecto se relaciona à **mudança de *mindset*** sobre o próprio conceito de planejamento, suas ferramentas e técnicas, mais como um *toolkit* e um *framework* flexível e adaptável ao contexto do que um roteiro estático e imutável. A segunda dimensão repousa na **aprendizagem em rede**, centrada na solução de casos e problemas complexos, com base em situações reais. Finalmente, a terceira temática considera o processo de **aprendizagem como um protocolo permanente**, automotivado e integral, no sentido de que as aptidões, conhecimentos e habilidades relacionadas ao planejamento supõe, não só o domínio racional-cognitivo, mas também a maturidade no plano emocional.

Referências

CHIMHOWU, A.; HULME, D.; MUNRO, L. (2019). ***The new national development planning and global development goals: processes and partnerships***. World Development Journal, p. 76-89. Disponível em <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305750X19300713>>, acesso em julho de 2020.

Escola Nacional de Administração Pública (2018). Capacidades estatais para produção de políticas públicas: Resultados do Survey sobre o serviço civil no Brasil. Brasília-DF, Cadernos ENAP, N° 56. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3233>, acesso em 10/03/2019.

Johnson & amp; Wichern (1998). Applied Multivariate Statistical Analysis. 4th Edition, Prentice-Hall, New York.

Laros, J. A. (2012). O uso da análise fatorial: algumas diretrizes para pesquisadores. In: L. Pasquali (Ed.). Análise fatorial para pesquisadores (pp. 141-160). Brasília: LabPAM.

MONTEIRO Neto, A. (2020). Reforma no Pacto Federativo, implicações e consequências das proposições da PEC 188/2019, FONCATE, Brasília. Disponível em <<http://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/03/Reforma-do-Pacto-Federativo.pdf>>, acesso em junho de 2020.

OECD (2018). ***The organisation and functions of the centre of government*** in OECD countries, Paris. Disponível em <<https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf>>, acesso em junho de 2020.

PAGNUSSAT, J. (2015). Arranjos Institucionais, carreiras públicas e a capacidade de planejamento do estado brasileiro, In Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa : elementos para o pensar e o agir. Organizador: José Celso Cardoso Jr. Brasília: IPEA.

SANTOS, G. e DE PAULA, J. (2017). O que pensam os servidores sobre o Planejamento? Percepção sobre o processo de elaboração e acompanhamento do Plano Plurianual (PPA). Relatório de Pesquisa. IPEA, Rio de Janeiro.

Yelland, P. (2010). ***An Introduction to Correspondence Analysis***. The Mathematica Journal, 2010. [dx.doi.org/doi:10.3888/tmj.12-4](https://doi.org/10.3888/tmj.12-4).

The civil servant's perception of government planning and the challenges of a complex formation

Recebido 07-ago-20 **Aceito** 14-ago-20

Resumo: o artigo aborda a temática de formação e capacitação dos servidores públicos federais para desempenhar as funções relacionadas ao planejamento governamental. O artigo defende a hipótese de que o perfil pluralista, apoiado na combinação das dimensões técnicas/política e cognitiva/emocional, se adequa melhor aos desafios modernos da gestão pública. Para desenvolver esse debate o artigo apresenta os resultados de uma pesquisa de campo com servidores públicos federais realizada em 2019, basicamente com Especialistas em Gestão Pública e Gestão Governamental e Analistas de Planejamento e Orçamento. Em que pese o legado contraditório da experiência gerencialista dos anos 1990 e a crise histórica dos instrumentos de planejamento governamental, a pesquisa reforça a compreensão de que o processo formativo deve ser atualizado nas suas dimensões teórico-metodológicas, conceituais e didáticas.

Palavras-chave: planejamento governamental, capacitação, gestão pública

Abstract: *the article addresses the issue of training and qualification of federal civil servants to perform functions related to government planning. The article defends the hypothesis that the pluralist profile, supported by the combination of the technical / political and cognitive / emotional dimensions, is better suited to the modern challenges of public management. To develop this debate the article presents the results of a survey with federal civil servants conducted in 2019, basically with Specialists in Public Management and Government Management and Planning and Budget Analysts. Despite the contradictory legacy of the "managerialism" of the nineties and the historical crisis of government planning instruments, the research reinforces the understanding that the training process must be updated in its theoretical-methodological, conceptual and didactic dimensions.*

Keyword: *government planning, training, public management*
