

TRIÂNGULO DE GOVERNO E DISJUNTIVAS CRÍTICAS: ELEMENTOS PARA O APERFEIÇOAMENTO INSTITUCIONAL DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO FEDERAL^{1,2}

José Flávio Albernaz Mundim³

José Celso Cardoso Junior⁴

1 INTRODUÇÃO

Uma preocupação com o planejamento de longo prazo retornou à agenda governamental recentemente, com a publicação do Decreto nº 9.203/2017 e o concomitante envio ao Congresso Nacional do Projeto de Lei (PL) nº 9.163/2017. O decreto institui a política de governança na administração pública federal direta e indireta, e o PL acrescenta dispositivos que regulamentam o § 1º do art. 174 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a qual determina que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento” (Brasil, 1988).

Ambos os instrumentos normativos tiveram origem em uma demanda do Tribunal de Contas da União (TCU) para que fosse criada uma estrutura de governança no âmbito do governo federal. Um dos instrumentos previstos pelo PL nº 9.163/2017 para regulamentar o § 1º do art. 174 da CF/1988 seria a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Endes), com vigência de doze anos, a qual deveria orientar, juntamente com o Plano Plurianual da União (PPA) e as diretrizes das políticas nacionais, os planos nacionais, setoriais e regionais, com vigência de quatro anos.

Uma das instâncias criadas pelo Decreto nº 9.203/2017, o Comitê Interministerial de Governança (CIG), tem sido o local de deliberação sobre questões relacionadas ao planejamento do governo federal, incluindo diretrizes e temas para o PPA 2020-2023, critérios de seleção e priorização de projetos de investimento, entre outras. O CIG é composto por órgãos considerados de Núcleo de Governo (NdG): Casa Civil, Ministério da Economia e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

O exposto revela que tanto o TCU quanto o governo federal têm colocado o planejamento estratégico sob a égide da governança pública, e que o NdG se apresenta como o ator central nessa questão. As crises sanitária e econômica decorrentes do novo coronavírus, por sua vez, também vêm expor de forma mais contundente uma série de fragilidades históricas do Estado brasileiro, como: i) a necessidade de um NdG mais coeso e com alta capacidade de coordenação; ii) a carência de mecanismos eficientes de governança horizontal e multinível, capazes de criar sinergia entre os três Poderes da União, entes subnacionais e sociedade civil; iii) a ausência de um processo bem-definido para o estabelecimento de prioridades estratégicas do governo federal e o alinhamento dos planos setoriais

1. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/bapi27art4>

2. Este trabalho é uma versão resumida da dissertação de mestrado de Mundim (2020), ligeiramente modificada pelas contribuições de Cardoso Junior (2020).

3. Coordenador de apoio à Governança e Gestão de Tecnologia da Informação e Comunicação do Tribunal Superior do Trabalho.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

às prioridades nacionais; e iv) a fragmentação e a incompletude das bases de dados governamentais para suporte às políticas públicas.

O momento, portanto, é bastante oportuno para que o tema do aperfeiçoamento do planejamento estratégico governamental entre na agenda – o que se investiga ao longo deste trabalho é como melhorias poderiam ser obtidas a partir do seu reposicionamento no NdG. Para tanto, é mister reconhecer que o Brasil não possui um sistema de planejamento estratégico governamental completamente funcional e que integre uma visão de longo prazo, uma estratégia para se alcançar essa visão, o PPA, planos setoriais e regionais, os orçamentos anuais da União e as estratégias institucionais dos ministérios. A Lei nº 10.180/2001, que criou o sistema de planejamento e orçamento federal, apesar de ter como seu primeiro objetivo “formular o planejamento estratégico nacional”, não logrou produzir um plano estratégico amplo e direcionador de demais ações e planos de governo com vistas ao atingimento dos objetivos fundamentais da República, conforme preconiza o art. 3º da CF/1988.⁵

Conforme argumentamos nas seções subseqüentes, a formulação e a manutenção de uma visão de longo prazo, viabilizada e integrada aos demais instrumentos de planejamento estratégico e orçamentário, por meio de um sistema de planejamento governamental robusto e coerente, é condição necessária, embora não suficiente, para que o Brasil alcance aqueles objetivos constitucionais. Ao final, tecemos considerações à guisa de recomendações gerais para o aperfeiçoamento do arranjo institucional do planejamento federal brasileiro.

2 MAPA DAS DISJUNTIVAS CRÍTICAS DO PLANEJAMENTO FEDERAL BRASILEIRO

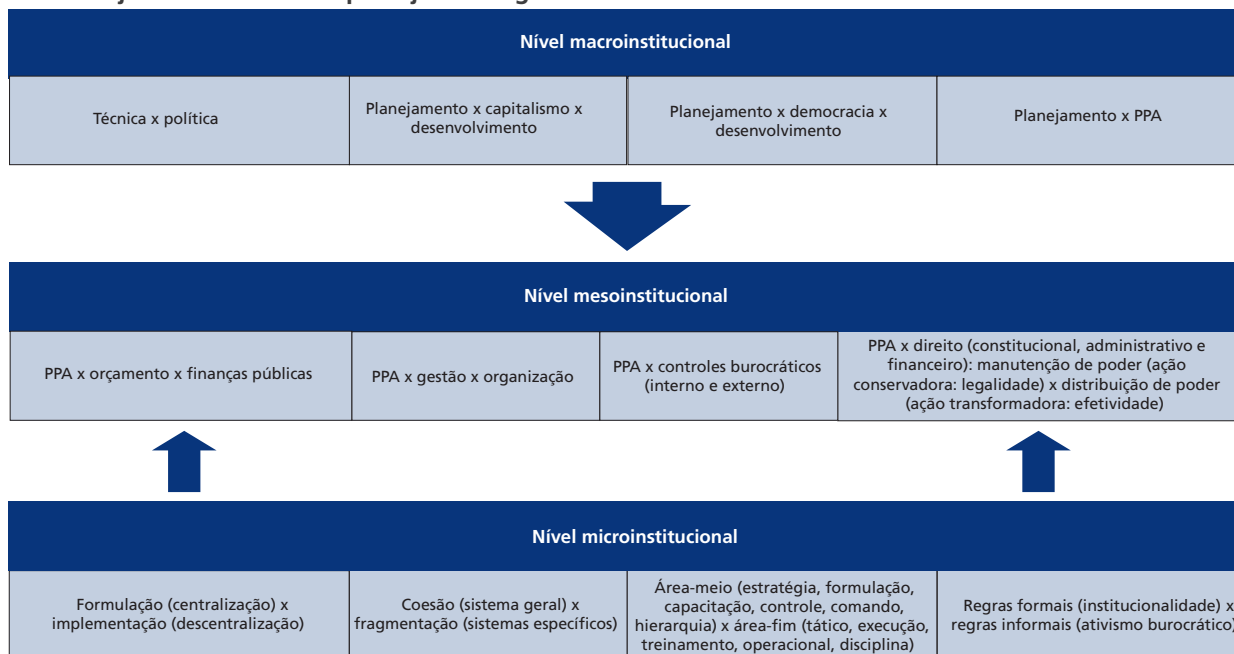
De acordo com essa abordagem, os problemas relativos ao planejamento federal podem ser agrupados em três níveis: macroinstitucional, mesoinstitucional e microinstitucional (figura 1). A delimitação aqui assumida pode ser expressa em termos do que Cardoso Junior e Santos (2018) denominam de “disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro”. Por disjuntivas críticas, no exercício da função planejamento, queremos nos referir a um conjunto de pares (e às vezes trios) de dimensões e situações que desnudam a distância entre os mundos real e formal do planejamento governamental no dia a dia da gestão pública.

Evidentemente, não é possível, no escopo deste texto, tratar profundamente de todas as disjuntivas tais quais elencadas. É possível, no entanto, ilustrar de modo agregado algumas questões críticas em cada um dos níveis de organização propostos. Apesar de a ilustração indicar uma hierarquia entre os níveis, importa destacar que existem fluxos bidirecionais significativos, especialmente entre os níveis meso e microinstitucionais, relações que também resultam dessas disjuntivas. A figura, porém, ajuda a sistematizar o assunto e tem o mérito adicional de posicionar a função planejamento em um plano superior ao do seu principal instrumento, o PPA – condição necessária para que ele próprio seja viabilizado.

O nível macroinstitucional refere-se às grandes e elevadas questões estruturais que circunscrevem e subordinam a função planejamento governamental na sua relação com: os domínios (materiais e simbólicos) da técnica e da política; o peso e o papel que ela pode desempenhar na articulação entre mercado capitalista e desenvolvimento nacional; e a articulação entre democracia e desenvolvimento.

5. “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (Brasil, 1988).

FIGURA 1
Disjuntivas críticas do planejamento governamental brasileiro



Fonte: Cardoso Junior e Santos (2018).

O nível mesoinstitucional reúne, por sua vez, as principais relações que, por meio do PPA, o planejamento governamental em nível federal no Brasil estabelece com as demais funções governamentais estruturantes, notadamente: finanças públicas e orçamentos; organização institucional e gestão das políticas públicas; controles interno e externo; direito constitucional, administrativo e financeiro etc. Este é o nível de análise que será privilegiado neste texto.

Nesse nível, examinamos as interfaces do planejamento estratégico com as funções típicas do NdG que guardam relação direta com ele – coordenação intragovernamental, coordenação política, e monitoramento e avaliação – e com a gestão orçamentária. Parte-se da premissa de que, para alcançar a centralidade que sua relevância impõe, o planejamento estratégico precisa articular-se coerentemente com as demais funções transversais de governo, exercidas por órgãos e estruturas que dão suporte direto ao presidente da República. Igualmente imprescindível é a conexão entre planejamento e gestão orçamentária.

Por fim, no nível microinstitucional, defrontamo-nos com algumas das questões típicas da função planejamento propriamente dita, que ressaltam aspectos de cunho tático-operacional que não poderiam deixar de ser mencionados. Todas elas emanam das (ou estão referenciadas às) disjuntivas críticas que se observam mais diretamente no nível mesoinstitucional. Dessa forma, à luz do quadro 1, apresentado na seção 4, é possível dizer que o nível microinstitucional é aquele do cotidiano da gestão pública. Talvez por isso esse seja o nível mais concreto das disjuntivas críticas, por meio das quais as disputas e os conflitos da burocracia de planejamento mais aparecem, induzindo, sobretudo os atores de médio escalão, ao posicionamento e à disputa em torno da primazia de modelos operacionais de aplicação de conceitos e implementação de políticas públicas, tais como: i) estruturas e sistemas centralizados ou descentralizados de políticas; ii) uso de sistemas gerais únicos ou sistemas setoriais específicos para o acompanhamento e a prestação de contas; iii) ênfase

nos atributos e responsabilidades das áreas-meio tradicionais ou das áreas finalísticas das políticas; e iv) estrito seguimento das normas e rotinas formais e legais ou margem de discricionariedade para certo ativismo burocrático.

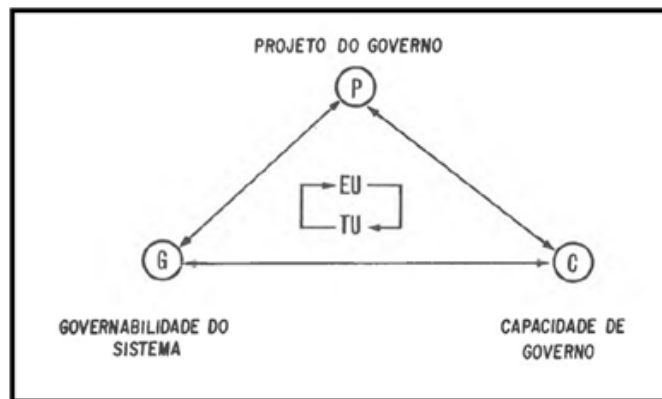
Para fechar o quadro analítico, é imprescindível que tais reflexões estejam situadas no plano teórico que articula as disjuntivas críticas, em nível mesoinstitucional, com o seu entorno estratégico e operativo. Para tanto, lançamos mão do constructo teórico presente na figura do *triângulo de governo* de Matus (1993), pois ela permite perscrutar a relevância política do arranjo institucional federal com o projeto de governo e com as dimensões da governabilidade e da governança (ou capacidade de governo) que lhe são subjacentes.

3 O TRIÂNGULO DE GOVERNO: PROJETO, GOVERNABILIDADE E GOVERNANÇA

Esse tipo de abordagem implica enxergar o planejamento como um processo tecnopolítico que vai muito além da aplicação de técnicas e modelos gerenciais, de um viés economicista e de simples discussões acerca de eficiência e eficácia. Trata-se de um ponto de vista que identifica o planejamento governamental com o próprio ato de governar. É o dirigente máximo, em última instância, o grande patrocinador do plano, sendo o plano entendido, segundo De Toni (2014), sob a inspiração de Matus (2007), como “uma grande aposta bem fundamentada sobre hipóteses e cenários futuros com diferentes viabilidades para o sucesso do projeto planejado”.

Assim, o conhecido triângulo de governo (Matus, 1993) está na origem dessa abordagem tecnopolítica do planejamento governamental. A figura 2, a seguir, apresenta as três variáveis básicas do ato de governar: o projeto de governo; a governabilidade do sistema; e a governança ou capacidade de governo.

FIGURA 2
Triângulo de governo



Fonte: Matus (1993).

As três variáveis do triângulo são inter-relacionadas. O projeto de governo (o plano, mencionado anteriormente) envolve um conjunto de ações que abrangem reformas políticas, a política econômica, políticas públicas específicas, reformas da gestão pública, entre outras, escolhidas para o alcance dos objetivos de governo, considerando-se a governabilidade do sistema e a capacidade de governo.

A governabilidade do sistema depende da relação entre as variáveis que o governo controla e as que não controla. Ela diz respeito à possibilidade de agir e de atuar sobre os efeitos da ação – quanto maior a quantidade de variáveis sob controle, maior a governabilidade, e vice-versa. Trata-se de um sistema social em que os demais atores envolvidos no processo de governar (e planejar) exercem, cada um, o controle sobre determinadas variáveis, mas igualmente não sobre todas. E é nessa arena, onde interagem diferentes atores com diferentes interesses e níveis de poder, em que se processa, dinamicamente, a governabilidade do sistema. Portanto, a governabilidade depende do capital político dos dirigentes. Se, por um lado, ela condiciona a exequibilidade de determinado projeto de governo, este, por outro lado, a influencia na medida da ambição de seus objetivos: objetivos grandes são menos governáveis que os pequenos.

A capacidade de governo (ou governança) refere-se ao sistema de direção e planejamento, ou seja, à capacidade de determinar as ações a serem empreendidas e de executá-las. Abrange todos os meios e recursos necessários à realização do projeto de governo: competências das equipes e dirigentes, métodos e técnicas, sistemas de informação etc. Matus (1993) denomina esse conjunto de recursos de capital intelectual de equipes e dirigentes. Tal como expressa o seu triângulo de governo, o projeto de governo depende tanto do capital intelectual (capacidade de governo) quanto do capital político (governabilidade do sistema).

Nesse sentido, o que advogamos neste trabalho é que as variáveis do triângulo de governo – projeto do governo, governabilidade e capacidade de governo –, na ausência das quais não é possível ao planejamento estratégico federal lograr alcançar o patamar de relevância com vistas ao desenvolvimento do país, precisam ser estabelecidas a partir do NdG. O entorno do presidente da República é o lócus de onde devem brotar as diretrizes mais amplas para o alcance dos objetivos de governo, a coordenação transversal das ações setoriais que implementam os objetivos, o acompanhamento de tais ações e a prestação de contas pelos resultados.

Portanto, a pergunta central aqui – como ressignificar o planejamento estratégico federal de forma a torná-lo capaz de implementar um projeto de desenvolvimento para o país? – foi desdobrada em perguntas sobre cada uma das variáveis do triângulo de governo de Matus (1993), para que fosse possível identificar as capacidades institucionais a serem mobilizadas com vistas ao fim almejado.⁶

4 RESULTADOS ALCANÇADOS

De posse, portanto, do cruzamento das abordagens de Matus (1993) – triângulo de governo – e Cardoso Junior e Santos (2018) – disjuntivas críticas –, pôde-se construir inter-relações dinâmicas entre ambas, as quais identificam os principais problemas e qualificam os seus significados.

6. Procedemos a outro desdobramento analítico, de forma a tornar mais operacional o levantamento de informações, seja por análise documental, seja por entrevistas. O roteiro das entrevistas foi elaborado considerando-se as perguntas formuladas nos dois desdobramentos. Para a primeira categoria, *Projeto de Governo*, foram criadas duas subcategorias: Visão de Longo Prazo e Plano de Governo. Para a segunda, *Governabilidade*, as subcategorias Coordenação Intragovernamental e Coordenação Política. Finalmente, a terceira categoria, *Capacidades de Governo*, foi traduzida em Recursos Humanos e Organizacionais. Os dados de pesquisa foram obtidos por meio do exame de dispositivos constitucionais, legais e infralegais – CF/1988, leis, decretos, PLs, propostas de emenda constitucional –, atas de reunião, relatórios, notas técnicas, acórdãos, artigos especializados e entrevistas, realizadas entre outubro e dezembro de 2019, além da experiência profissional dos autores. Como método de pesquisa e análise, foram utilizadas as abordagens *de jure* funcional e *de facto* funcional para as funções do planejamento estratégico, coordenação intragovernamental, coordenação política e monitoramento e avaliação, complementadas pela compilação das recomendações de pesquisadores, técnicos especialistas, órgãos de controle e gestores. O método foi repetido para cada uma das categorias e subcategorias de análise.

O resumo desse cruzamento encontra-se no quadro 1. A maioria das disjuntivas críticas está posicionada nos níveis meso e microinstitucional. No nível macroinstitucional, foram identificadas três disjuntivas, todas do tipo tecnopolítico. Evidentemente, o número de disjuntivas encontradas não esgota o conjunto de disfuncionalidades que orbitam o planejamento federal; esse número é função do recorte adotado e das limitações desta pesquisa.

QUADRO 1

Resumo das disjuntivas críticas do planejamento estratégico federal

	Projeto de governo (a)	Governabilidade (b)	Capacidade de governo (c)
Nível macroinstitucional (1)	<ul style="list-style-type: none"> • D1(a)1 (técnico-política): esforço de formulação e institucionalização de uma VLP <i>versus</i> ausência de pactuação política para sua sustentabilidade. • D1(a)2 (técnico-política): primeira infância prioritária na mensagem presidencial <i>versus</i> ausência de tratamento prioritário para essa política no PPA e na LDO. 	<ul style="list-style-type: none"> • D1(b)1 (técnico-política): agentes políticos preocupados com a entrega <i>versus</i> burocracia preocupada com a institucionalização do processo de entrega. 	-
Nível mesoinstitucional (2)	<ul style="list-style-type: none"> • D2(a)1: esforço de organização da cadeia lógica do planejamento <i>versus</i> proposta de extinção do PPA. • D2(a)2: implantação de modelo de gestão integrador do planejamento estratégico <i>versus</i> deficiências do PPA pondo em risco a coerência do modelo. • D2(a)3: possibilidade de alteração unilateral dos atributos do PPA <i>versus</i> requisitos de transparência e <i>accountability</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • D2(b)1: planejamento <i>versus</i> finanças públicas <i>versus</i> orçamento. • D2(b)2: SPOF como <i>locus</i> formal do planejamento federal <i>versus</i> decisões e processos fora do sistema. • D2(b)3: composição estreita do CIG <i>versus</i> abrangência de suas decisões. • D2(b)4: impacto das decisões da JEO sobre o planejamento federal <i>versus</i> JEO e CIG não integrados. • D2(b)5: institucionalização de processo de avaliação das políticas públicas <i>versus</i> baixa governança orçamentária do NdG. • D2(b)6 (entre funções de NdG – consequência da disjuntiva técnico-política): esforço organizativo do planejamento estratégico <i>versus</i> ausência de coordenação política para o longo prazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • D2(c)1: esforço de organização da pirâmide do planejamento <i>versus</i> desarticulação entre estruturas e órgãos com atribuições de planejamento.
Nível microinstitucional (3)	<ul style="list-style-type: none"> • D3(a)1: PPA como instrumento orientador do médio prazo <i>versus</i> modelo de gestão que transfere para as LOAs a definição das entregas. • D3(a)2: institucionalização da VLP <i>versus</i> indefinição das prioridades estratégicas. 	<ul style="list-style-type: none"> • D3(b)1: ausência de processos para os níveis Metcalfe 8 e 9 <i>versus</i> existência de órgãos com competências regimentais para implementá-los. • D3(b)2: formulação de técnicas e práticas de monitoramento e avaliação <i>versus</i> baixa implementação. 	<ul style="list-style-type: none"> • D3(c)1: fragmentação funcional – Seges responsável pela VLP <i>versus</i> Secap responsável pelo PPA. • D3(c)2: atuação <i>de jure</i> <i>versus</i> atuação <i>de facto</i> de órgãos e unidades com funções de planejamento: <ul style="list-style-type: none"> ■ SAE; ■ Seges <i>versus</i> Secap.

Elaboração dos autores.

Obs.: D – disjuntiva; VLP – visão de longo prazo; LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOAs – Leis Orçamentárias Anuais; SPOF – Sistema de Planejamento e Orçamento Federal; JEO – Junta de Execução Orçamentária; Seges – Secretaria de Gestão; Secap – Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria; SAE – Secretaria de Assuntos Estratégicos.

Não temos a pretensão de apontar recomendações para todas as disjuntivas. Algumas das recomendações podem ter, em tese, o potencial de tratar mais de uma delas. Não há soluções certas ou erradas. Priorizamos o que supomos poder trazer maiores ganhos para o planejamento federal a partir das lacunas levantadas: cooperação entre os atores, convergência entre competências *de jure* e competências *de facto* para um melhor aproveitamento das capacidades das estruturas existentes, integração das instâncias decisórias, comunicação entre as funções de NdG e definição do processo de gestão estratégica de governo. Qualquer solução que se proponha precisa ser tecnicamente consistente e politicamente legitimada. Há soluções que têm maior ou menor probabilidade de serem bem-sucedidas, a depender da robustez do seu desenho, da conjuntura política, do patrocínio do presidente da República e dos dirigentes do NdG, do jogo de forças entre os atores, do preparo e da aceitação da burocracia etc.

Vale relembrar que o que pretendemos é recolocar o planejamento federal na posição de principal direcionador das ações de governo e retomar a lógica do tripé planejamento/orçamento-programa/desembolso financeiro.⁷ Assim, entre os fatores relacionados, podemos afirmar que o mais fundamental é o patrocínio do presidente da República, sem o qual a reformulação de estruturas e processos corre o risco de esvaziamento, ou até de começar a ser implementada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho teve por objetivo propor aperfeiçoamentos ao planejamento estratégico federal na direção da centralidade requerida a um projeto de desenvolvimento para o país.

Se o plano é uma aposta, como dizia Carlos Matus, planejar o aperfeiçoamento do planejamento estratégico é também apostar. Não há respostas certas ou erradas *a priori*, mas aquelas com maior ou menor chance de sucesso, a depender da realidade político-institucional do momento e da capacidade de mobilização dos atores relevantes por parte dos empreendedores institucionais.

Os gargalos evidenciados, denominados disjuntivas críticas do planejamento federal, ocorrem em três níveis: micro, meso e macroinstitucional. Este trabalho tratou, sobretudo, de disjuntivas nos níveis micro e mesoinstitucional. As disjuntivas microinstitucionais são internas à função do planejamento estratégico; as mesoinstitucionais envolvem as relações do planejamento com outras funções do ciclo de planejamento e gestão, como as de orçamento, finanças, monitoramento e avaliação, e com outras funções do NdG.

As disjuntivas críticas mais relevantes encontradas dizem respeito a lacunas de cooperação entre os atores, à ausência de convergência entre competências *de jure* e competências *de facto*, que inibem a otimização das capacidades das estruturas existentes, à ausência de integração das instâncias decisórias, a falhas de comunicação entre funções do NdG e à indefinição do processo de gestão estratégica.

As recomendações para tratar essas disjuntivas envolvem, entre outras, propostas de parcerias entre os atores do NdG em processos específicos, a exemplo da coordenação institucional para o estabelecimento de prioridades de governo e o de coordenação política dos temas do planejamento federal; criação de instâncias decisórias para integrar estruturas que hoje deliberam de forma apartada sobre questões de mútuo impacto, como CIG e JEO; e proposta de um modelo simplificado para a gestão estratégica do governo federal. Tais recomendações não abarcam todas as disjuntivas encontradas, mas dão respostas de cunho tecnopolítico para algumas delas que provocam significativas disfuncionalidades nos processos do planejamento estratégico federal.

7. Lógica estabelecida pela reforma administrativa do Decreto-Lei nº 200/1967 e consolidada no Decreto nº 71.353/1972, que criou o Sistema de Planejamento Federal.

Espera-se que a implementação das propostas apresentadas possa trazer algum ganho para o planejamento estratégico federal. O seu aprimoramento, entretanto, é um esforço lento e gradual, realizado de forma cooperativa, tendo como diretriz o fortalecimento das instituições. Ainda está por ser construído um novo arranjo institucional para o planejamento estratégico federal com estruturas, processos e instâncias decisórias que viabilizem e integrem toda a cadeia do ciclo de planejamento e gestão:

- participação direta do presidente da República e do núcleo decisório do governo;
- processos de seleção, priorização e alinhamento de programas e projetos que organizem os níveis mais altos da coordenação governamental;
- monitoramento contínuo das prioridades de governo;
- avaliação sistemática das políticas públicas que permitam sua revisão quando necessário; e
- mecanismos de governança orçamentária e fiscal compatíveis com os processos de planejamento e avaliação.

O mundo pós-pandemia exigirá instituições fortes e planos consistentes para a recuperação da economia e a retomada do desenvolvimento nacional. Será necessário um sistema de planejamento estratégico orgânico e robusto, capaz de coordenar ações dentro do governo, com os demais Poderes, com os entes federativos e com a sociedade. Entende-se que o mercado, por si só, não será capaz de conduzir o país na direção da superação das desigualdades, que estarão ainda mais aprofundadas após a crise sanitária. É preciso fortalecer as instituições do Estado para criar a capacidade de implementar boas políticas públicas. Afinal, instituições importam.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

CARDOSO JUNIOR, J. C. **Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil**. São Paulo: Quanta, 2020.

CARDOSO JUNIOR, J. C.; SANTOS, E. A. V. dos. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional – questões para uma agenda de pesquisa e intervenção. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (Org.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea, 2018.

DE TONI, J. A retomada do planejamento estratégico governamental no Brasil: novos dilemas e perspectivas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Resumos...** Brasília: Consad, 2014.

MATUS, C. **Política, planejamento e governo**. Brasília: Ipea, 1993.

_____. O plano como aposta. In: GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental**. Brasília: Enap, 2007. v. 1. p. 115-144.

MUNDIM, J. F. A. **Aperfeiçoamento institucional do planejamento estratégico federal**. 2020. Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2020.