

Planejamento e Orçamento governamental

Coletânea – Volume 1

Organizadores:

James Giacomoni e José Luiz Pagnussat

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Planejamento e orçamento governamental; coletânea /

Organizadores: James Giacomoni e José Luiz Pagnussat. –

Brasília: ENAP, 2006.

2 v.

ISBN 85-256-0051-2 (Obra compl.)

1. Planejamento econômico. 2. Orçamento público.

I. Giacomoni, James. II. Pagnussat, José Luiz. III. Título.

CDU 336.144:35.073.52

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação Profissional: Elisabete Roseli Ferrarezi e Paulo Estevão Tavares Cavalcante.

Editor: Celio Yassuyu Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.ena.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Introdução	
<i>José Luiz Pagnussat</i>	9
Capítulo I – Teoria do planejamento público	67
Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral	69
<i>John Friedmann</i>	
Capítulo II – Metodologias de planejamento	113
O plano como aposta	115
<i>Carlos Matus</i>	
O Quadro Lógico: um método para planejar e gerenciar mudanças	145
<i>Peter Pfeiffer</i>	
Capítulo III – Planejamento no Brasil	191
A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica	193
<i>Paulo Roberto de Almeida</i>	
A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios	229
<i>Ariel Pares e Beatrice Valle</i>	
A metodologia de gestão estratégica do NAE <i>Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE)</i>	271

PREFÁCIO

O ano de 2006 marca o aniversário de 20 anos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Uma das iniciativas organizadas para comemorar a ocasião é a publicação de duas coletâneas de textos clássicos e pioneiros sobre áreas-chave para a administração pública brasileira: planejamento, orçamento governamental, e políticas públicas.

A ENAP, partindo da constatação de que textos clássicos sobre esses temas eram referências utilizadas, e tendo o desafio de formar servidores que possam enfrentar a complexidade da Administração Pública brasileira, assumiu a tarefa de prover os cursos de formação e de aperfeiçoamento de carreiras de livros didáticos especialmente preparados, em vez de utilizar apenas as tradicionais apostilas. As vantagens são muitas, da oferta de textos inéditos em língua portuguesa, até a oportunidade de apresentar ao leitor um espectro variado de autores que trabalham desde os temas básicos até os considerados de ponta.

Embora fossem dirigidas inicialmente aos alunos de formação de carreiras – Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analistas de Planejamento e Orçamento – as temáticas tratadas poderão ser utilizadas em outros cursos da Escola como os de aperfeiçoamento, especialização e eventos de capacitação em políticas públicas, planejamento e orçamento, realizados pela ENAP. Oferecer a este público um convite à sua leitura e releitura em forma de coletânea estruturada foi nosso compromisso.

Pela problematização e reflexão que provocam, a leitura dos livros certamente interessará a um público maior, aos técnicos e dirigentes públicos que atuam no planejamento, orçamento, na gestão, formulação e implementação de políticas públicas. Instituições públicas federais, estaduais e municipais poderão contar com boa referência para sua atuação, além de professores e pesquisadores.

Desde 1989, a Escola realizou vinte e três cursos de formação inicial para as carreiras citadas e tem participado ativamente do processo permanente de capacitação de gerentes de programas e técnicos responsáveis pelas ações do PPA (Plano Plurianual), além de cursos de especialização e aperfeiçoamento voltados para técnicos que atuam nos programas e projetos governamentais.

A ENAP espera cada vez mais atender aos servidores com material didático especialmente preparado aos objetivos dos cursos e às necessidades de desenvolvimento profissional tendo em vista que a formação deve prepará-los para enfrentar, sob várias perspectivas, os complexos problemas da administração pública brasileira.

Esperamos com essas publicações contribuir para aumentar o conhecimento e o uso das informações disponíveis sobre os temas tratados, bem como para incentivar o debate e a reflexão crítica sobre os paradigmas fundadores dos campos planejamento, orçamento e políticas públicas.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP