

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

Rodrigo Campelo Rodrigues Barão

PLANEJAMENTO NO DNIT: REFLEXOS E INFLUÊNCIAS NAS AÇÕES
GERENCIAIS PRATICADAS NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL.

Porto Alegre

2012

Rodrigo Campelo Rodrigues Barão

PLANEJAMENTO NO DNIT: REFLEXOS E INFLUÊNCIAS NAS AÇÕES
GERENCIAIS PRATICADAS NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL.

Trabalho de conclusão apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública, modalidade à distância, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof.^a Lilian Weber

Porto Alegre

2012

Rodrigo Campelo Rodrigues Barão

PLANEJAMENTO NO DNIT: REFLEXOS E INFLUÊNCIAS NAS AÇÕES
GERENCIAIS PRATICADAS NA SUPERINTENDÊNCIA REGIONAL NO ESTADO
DO RIO GRANDE DO SUL.

Trabalho de conclusão apresentado ao curso de Especialização em Gestão Pública, modalidade à distância, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para obtenção do título de especialista.

Orientador: Prof.^a Lílian Weber

Conceito Final:

Aprovado emde abril de 2012.

BANCA EXAMINADORA

Prof. - Instituição

Prof. - Instituição

Prof. - Instituição

Orientador – Prof.^a Lílian Weber – UFRGS

AGRADECIMENTOS

Às instituições promotoras do curso de Especialização em Gestão Pública, pela oportunidade que me foi dada de cursá-lo: Ministério da Educação e Cultura, Programa Nacional de Formação em Administração Pública, Universidade Aberta do Brasil e CEC/PNAP/UAB/CAPES)

À minha família, em especial à minha esposa Luisa, bases de toda minha formação e força de vontade.

Aos colegas, Adm. Marcelo Alves Teixeira e Patrícia Beatriz Tártari Braghirolli, companheiros de especialização, de jornada e de luta por um serviço público ético e eficiente.

A orientadora Lílian Weber, pela compreensão e pelo esforço empreendido, para que este trabalho fosse realizado, mesmo com todos os obstáculos encontrados durante sua construção.

RESUMO

Este estudo objetivou identificar como a função administrativa de planejamento influencia as ações praticadas pelos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o DNIT. Para tanto, foram entrevistados os ocupantes desses cargos, com o objetivo de conhecer as perspectivas dos mesmos em relação ao tema, bem como foram analisados documentos da autarquia relacionados a esse assunto. Os resultados apontaram para uma influência bastante limitada do planejamento nas referidas ações. Verificou-se ainda que o órgão possui ações que podem ser caracterizadas como de planejamento, porém apenas na forma de ações individualizadas que não fazem parte de um planejamento sistemático, mais amplo, capaz abranger todas as unidades administrativas da autarquia. Também foi constatado que as ações existentes são em sua maioria voltadas à área de infraestrutura em detrimento da área administrativa.

Palavras-chave: Planejamento, setor público, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.

ABSTRACT

This study aimed to identify how the administrative function of planning influences the actions practiced by the occupants of Management and Superior Advice positions at the Regional Superintendence in the State of Rio Grande do Sul at the National Department of Infrastructure of Transports, DNIT.

For this goal, the occupants of these positions were interviewed in order to know their perspectives related to this subject, as well as documents of the autarchy related to this subject were analyzed. The results pointed to a quite limited influence of the planning on such actions. It was also found that the agency has actions that can be characterized as actions of planning, but in the form of individual actions only that are not part of a systematic planning, larger, able to encompassing all the administrative units of the autarchy. It was also noticed that the existing actions are mostly focused on the area of infrastructure at the expense of the area of administration.

Keywords: Planning, Public Sector, The National Department of Infrastructure of Transports.

LISTAS DE FIGURAS

FIGURA 1- Organograma Geral do DNIT	36
FIGURA 2 - Organograma das Superintendências Regionais.....	37

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 PLANEJAMENTO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.....	10
2.2 BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	16
2.3 O PLANEJAMENTO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL VIGENTE	23
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	30
4 O DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT.....	34
4.1 ESTRUTURA ADMINISTRATIVA E ORGANOGRAMA	34
4.2 AS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS: ESTRUTURA E COMPETÊNCIAS..	36
4.3 O PLANEJAMENTO NO DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	37
4.3.1 O PLANEJAMENTO CENTRAL NO ÓRGÃO: SETORES COMPETENTES ...	37
4.3.2 O PLANEJAMENTO NAS SUPERINTENDÊNCIAS REGIONAIS: SETORES COMPETENTES E CONEXÕES PREVISTAS EM NORMATIVOS COM O PLANEJAMENTO CENTRAL DO ÓRGÃO	39
5 ANÁLISE DOS DADOS.....	41
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS.....	52
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO	55
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA	56

1. Introdução

Numa sociedade organizada, a expectativa e a cobrança por um serviço público de qualidade é crescente. Na mesma proporção, é possível verificar o acréscimo de responsabilidades atribuídas aos gestores públicos, no que diz respeito à utilização de recursos públicos de toda natureza, de forma transparente e em consonância com os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública.

Nesse sentido, a função administrativa de planejamento, assume importância estratégica para que a gestão pública consiga não apenas suprir com êxito os anseios da coletividade, mas também originar novas demandas sociais.

Desse modo, o alinhamento entre o planejamento elaborado pelos órgãos públicos e as ações dos ocupantes de cargos gerenciais no nível tático desses mesmos órgãos, pode se constituir em importante problema de pesquisa. Isso é crucial para que se compreenda a natureza dessas ações, constatando-se entre outros pontos, se as mesmas caminham em unidade e em conformidade ao planejamento central do órgão, ou se são frutos de mero contingenciamento de problemas do dia-a-dia da instituição. Desta forma, o questionamento ao qual este trabalho pretende responder, é “Como o planejamento influencia as ações praticadas pelos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o DNIT?”

Para responder a esta questão, propõe-se os seguintes objetivos, geral e específicos:

Objetivo Geral: Compreender de que forma o planejamento influencia as ações praticadas pelos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, o DNIT.

Objetivos específicos:

1) Identificar a existência de um planejamento formal, elaborado pela sede da autarquia e descrevê-lo;

2) Identificar a existência de um planejamento formal, específico para o âmbito da Superintendência Regional e seu alinhamento com as proposições do planejamento da sede da autarquia;

3) Verificar se as ações praticadas pelos ocupantes de cargo de Direção e Assessoramento Superior encontram-se alinhadas com o planejamento, primeiramente da Superintendência Regional e posteriormente da sede da autarquia.

4) Analisar os desafios e as possibilidades de agir alinhado ao planejamento na perspectiva daqueles que ocupam cargos de Direção e Assessoramento Superior na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul do DNIT.

O trabalho está estruturado da seguinte forma: a seguir, no segundo capítulo está a fundamentação teórica, que possui como objetivo contextualizar a função administrativa de planejamento (em especial o planejamento público, sua origem, breve histórico e etapas de sua evolução no Estado Brasileiro).

No terceiro capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na coleta e análise dos dados pesquisados. Para viabilizar a pretendida compreensão da realidade em questão, foi escolhida como estratégia de pesquisa o estudo de caso e como técnica de coleta de dados, a análise documental e aplicação de entrevistas, dirigidas aos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior da Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul/DNIT. As mesmas foram analisadas sob a perspectiva qualitativa, tomando-se por base o conteúdo abordado no Referencial Teórico.

No quarto capítulo será realizada a caracterização do DNIT, identificando sua estrutura administrativa (da sede do órgão às Superintendências), chegando ao fim, a uma contextualização da atividade de planejamento dentro do órgão.

No quinto capítulo, serão apresentados e analisados os dados coletados por meio de entrevista, bem como outros dados obtidos por meio de análise documental.

O sexto capítulo apresentará a conclusão desta pesquisa, bem como sugestões para novos estudos.

2. Referencial Teórico

2.1. Planejamento, Planejamento Estratégico e Planejamento Governamental.

Embora, inicialmente possa parecer contraditório, o conceito de planejamento está mais relacionado às ações presentes do que futuras. Considerando que o homem não possui o dom da previsão do futuro, o planejamento consiste mais em pensar quais as ações que precisam ser levadas a cabo no momento atual, para que se esteja preparado para um futuro imaginado, do que mera prática de futurologia.

Para Drucker (2002), o planejamento não corresponde a decisões futuras e sim a decisões presentes com implicações futuras. Ao mesmo tempo, esse autor sustenta que tanto a decisão presente, quanto o plano de longo prazo, necessitam estar conectados, sob pena de a primeira assumir caráter de expediente, palpite ou desorientação e de o segundo caracterizar-se como um simples exercício de futilidade. E é essa capacidade de possuir implicação futura, que confere às decisões de curto prazo importância estratégica.

Na mesma linha, Oliveira (2007) define como propósito do planejamento o desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas capazes de viabilizar a avaliação de implicações futuras contidas nas decisões presentes em função dos objetivos da organização, facilitando com isso a tomada de decisão no futuro, de forma mais rápida, coerente, eficiente e eficaz. Em suma, pode-se afirmar que, à medida em que esse propósito é alcançado, verifica-se um aumento na probabilidade de alcance dos objetivos da organização e uma redução de incertezas no processo decisório, justificando o fato de o planejamento anteceder a decisão e a ação.

De forma mais simplificada e também mais prática, Santos (2006) afirma que o planejamento figura, usualmente, como a primeira função administrativa, justamente por ser aquela que serve de base para todas as outras. É o planejamento que determina, de maneira antecipada, o que se deve fazer, quais objetivos a serem atingidos, que tipo de controle será adotado e que tipo de gerenciamento será necessário para o alcance de resultados satisfatórios.

Nota-se, portanto, que os conceitos de planejamento aqui elencados, possuem em comum a característica de serem anteriores às demais funções administrativas e o propósito de pautar as ações presentes como forma de facilitar a tomada de decisão futura, minimizando incertezas e aumentando o êxito da organização.

Avançando na temática, Matias-Pereira (2009) afirma o caráter essencial do planejamento na Administração, quer seja ela pública ou privada, em virtude dos benefícios que o mesmo carrega consigo: aumento da eficiência e eficácia organizacional, capacidade de evitar a desorganização, aumento da racionalidade das decisões e conseqüentemente a possibilidade maior de alcance de objetivos. De forma diferenciada aos demais conceitos abordados, o autor aduz à sua definição de planejamento a capacidade de reduzir riscos que o mesmo possui. Adentrando no conceito de Planejamento Estratégico, o autor salienta que o mesmo diferencia-se do planejamento somente em relação à ênfase que o primeiro possui no aspecto de longo prazo dos objetivos e na análise global do cenário.

Permanecendo na conceituação de Planejamento Estratégico, importante para a fundamentação teórica deste trabalho, encontra-se a definição de Oliveira (2007, p. 17):

Planejamento estratégico é o processo administrativo que proporciona sustentação metodológica para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, visando ao otimizado grau de interação com os fatores externos – não controláveis – e atuando de forma inovadora e diferenciada.

Destaca-se no conceito de Oliveira (2007) a necessidade de o planejamento possuir como requisito, para ser caracterizado como estratégico, a capacidade de interagir com variáveis não controláveis e atuar de forma inovadora e diferenciada. Esses requisitos, tornam o conceito do autor aplicável à qualquer organização seja ela pública ou privada.

Outro conceito de planejamento estratégico é trazido por Rezende (2008, p. 18), que o concebe como “processo dinâmico, sistêmico, coletivo, participativo e contínuo para a determinação dos objetivos e ações da organização”. Enfatizando o caráter sistêmico do planejamento estratégico, o autor sustenta que o processo administrativo nas organizações deve ser iniciado pela função de planejamento e complementado pelas funções de organização, direção e controle, devendo ser cíclico e retroalimentado.

Ainda segundo Rezende (2008), o planejamento estratégico encontra-se intimamente relacionado ao sucesso para as organizações privadas e ao êxito para as organizações públicas, sendo este entendido como a capacidade de articular políticas e estratégias visando à obtenção de resultados profícuos na organização e na sociedade em que se insere a organização. É interessante notar a diferenciação que o autor faz ao denominar o alcance dos objetivos da organização privada como “sucesso” (mais voltado à ideia de lucro) e da organização pública como “êxito”. Embora não sejam conceitos excludentes verifica-se a preocupação do autor em demonstrar objetivos organizacionais diferenciados a serem atingidos com o mesmo método, que é o planejamento estratégico.

Drucker (2002, p.136) traz um conceito bastante abrangente e completo de planejamento estratégico, fortemente assentado no caráter metodológico que essa ferramenta possui. Sua definição é tão completa que possui características iterativas:

É o processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução dessas decisões; e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas.

Portanto, com base nos conceitos apresentados, pode-se entender o planejamento estratégico como uma metodologia, contínua e sistemática, que visa, de posse do maior conhecimento possível do futuro e das variáveis internas e externas da organização, tomar decisões atuais com implicações futuras que auxiliem a mesma a definir e alcançar seus objetivos.

Uma vez definidos os conceitos de planejamento e planejamento estratégico, cabe particularizar a discussão de planejamento para a área governamental.

Nessa linha, Saldanha (2006) aborda o planejamento governamental como reflexo de uma nova realidade social, na qual as necessidades cada vez mais complexas da sociedade, aliadas à escassez de recursos, impõem aos governantes, praticamente, obrigatoriedade de adotar critérios científicos para a tomada de decisão e implementação das políticas públicas e mudanças estruturais demandadas. Aduz ainda, que o planejamento governamental é um importante instrumento para o alcance desses objetivos, porém não pode ser visto como proposição única para isso, uma vez que possui várias limitações de ordem prática e não substitui a organização, coordenação, controle e fluxos ágeis de comunicação.

É necessário entendê-lo como um sistema, no qual se processam relações de interdependência, como um conjunto de partes coordenadas entre si de maneira a formarem um todo coerente e harmônico.

Constata-se nesse conceito de planejamento governamental um viés ideológico alinhado ao pensamento democrático e participativo quando o autor aborda os propósitos de tal planejamento, conforme segue:

O propósito do planejamento governamental é definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los, de maneira que as transformações ocorridas na comunidade na qual o governo pretende intervir não sejam determinadas, simplesmente, por circunstâncias fortuitas ou externas, mas pelo resultado de decisões e propósitos gerados por alguns ou todos os seus habitantes (SALDANHA, 2006, p.23).

Fica evidente, portanto, que o planejamento governamental não serve apenas para que o governo leve a cabo as mudanças e políticas públicas por ele pretendidas. É fundamental que o planejamento sirva como instrumento capaz de viabilizar e colocar em prática as necessidades demandadas pela sociedade.

Outra definição de planejamento governamental pode ser encontrada em Matias-Pereira (2009), que entende tal conceito como prática essencial na Administração Pública, considerando os benefícios trazidos em seu bojo, tais como aumento da eficácia, capacidade de evitar a desorganização, aumento da racionalidade e conseqüentemente a possibilidade de alcance dos objetivos organizacionais, reduzindo riscos.

O autor acima citado afirma que o Estado possui função explícita de planejamento, sendo este, além de um instrumento de ação pública, uma imposição constitucional. Isso porque, segundo o autor, a Constituição Federal vigente, por meio de vários dispositivos, atribui caráter imperativo ao planejamento governamental, ao consagrar a obrigatoriedade de formulação de planos, de forma ordenada e sequencial, com objetivos previamente estabelecidos, buscando o desenvolvimento econômico e social.

Depreende-se, com base nos conceitos de planejamento governamental aqui abordados, características importantes do mesmo, a saber:

a) Caráter permanente: À medida em que o planejamento governamental é entendido como uma imposição constitucional, não mais é permitido aos governantes optar por planejar ou não. O planejamento passa a ter cunho permanente, muitas vezes traduzido em planos, normas e leis;

b) Objetivo de atender demandas da sociedade: O planejamento governamental, como instrumento capaz de conferir racionalidade às ações do governo, deve refletir os anseios e demandas sociais, transportando-os do campo das expectativas para a realidade.

Evoluindo na discussão sobre planejamento governamental, Saldanha (2006) define como tipos de planejamento governamental, além do planejamento tradicional e do planejamento estratégico já aqui abordados, o planejamento situacional e o planejamento participativo.

O planejamento estratégico situacional surgiu, conforme Dagnino (2009), na década de 1970, fruto da busca por uma ferramenta de suporte dotada de caráter científico e político, para o trabalho de dirigentes políticos e outros servidores ocupantes da situação de governo. Trata-se de uma crítica ao processo de planejamento governamental tradicional, mais rígido e de caráter economicista, à medida em que seu criador propõe uma alternativa metodológica que privilegia o caráter situacional e estratégico necessário para aproximar o planejador das características do Estado no qual se encontra inserido.

Matus (1990), criador da teoria supracitada, descreveu, ao formular a teoria o planejamento situacional, uma série de pressupostos contrários e diametralmente opostos aos do planejamento tradicional, do tipo normativo. Nesses pressupostos o autor assume uma hipótese de base mais realista, na qual o autor que planeja está inserido na realidade onde se dá o planejamento, juntamente com outros atores sociais que também planejam. Os referidos pressupostos são:

a) O sujeito não é distinto do objeto: Não é possível distinguir o planejador do objeto planejado. O primeiro não domina o segundo e a capacidade de dominar a realidade depende de outros atores nela presentes e que, também planejam;

b) Há mais de uma explicação verdadeira: Não há um diagnóstico único. A verdade é situacional e obtida a partir do ponto de vista diferenciado que cada ator possui, gerando várias explicações verdadeiras simultâneas;

c) Atores Sociais geram possibilidades num sistema social criativo, que somente em parte segue leis: segundo esse postulado, não é possível, reduzir toda a ação humana a comportamentos. No planejamento estratégico situacional, reconhece-se que o ator que planeja não apenas relaciona-se com os demais atores e coisas, mas que também possui oponentes, gerando ações que nem sempre seguem leis comportamentais;

d) O poder é escasso e limita a viabilidade do dever ser: O ator que planeja tem poder fragmentado e comparte a realidade com os demais atores, que também planejam. Dessa forma, não há como impor, tal qual imagina-se no planejamento normativo, um dever ser e sim um pode ser, apoiado na vontade de fazer dos atores e na diminuição da resistência ao planejamento;

e) A incerteza mal definida domina o sistema social: Como o planejamento é realizado num ambiente social criativo de permanente conflito, tudo está afetado pela incerteza mal definida. Isso faz com que seja impossível definir possibilidades e probabilidades de acontecimentos para as incertezas. Sequer os problemas são conhecidos e estruturados.

f) O plano refere-se a problemas quase estruturados: Dada as características do ambiente no qual é elaborado o planejamento, seu resultado ótimo quase nunca é possível, devendo dar lugar a soluções satisfatórias, que reconhecem a continuidade dos problemas no tempo. O agente planejador lida com esses problemas no tempo e com problemas quase estruturados de solução aberta à criação e ao conflito.

Por fim, Matus (1990) sustenta que o planejamento estratégico situacional não é aplicável a todas as situações, mas sim a determinados tipos de situações, onde o conflito e a mudança situacional estão presentes. Afirmando a característica democrática do planejamento situacional, Matus (1990, p. 202) conclui que o planejamento estratégico situacional, evidentemente tem aplicabilidade geral em governos democráticos, onde existem diversos atores em situação de poder compartilhado e “é especialmente pertinente num sistema democrático onde um ator nunca tem poder absoluto”.

O planejamento participativo, por sua vez, pode ser entendido como aquele em que a sociedade a ser beneficiada com as políticas públicas deixa de ocupar o lugar de mera espectadora, de agente passivo, do planejamento governamental e passa a ocupar lugar central, por meio de seus atores sociais, nesse mesmo planejamento. Não se trata apenas de submeter à aprovação da sociedade ou de grupos sociais o planejamento governamental, como forma de legitimá-los. Trata-se de conferir à sociedade parcela significativa de poder decisório, para influenciar no planejamento e execução das políticas públicas.

Na visão de Cornely (1980, p. 27), o planejamento participativo é “um processo político, um contínuo propósito coletivo, uma deliberada e amplamente

discutida construção do futuro da comunidade, na qual participe o maior número possível de membros de todas as categorias que a constituem”. Ainda segundo o referido autor, o planejamento de caráter participativo não pode ser visto apenas como uma atividade técnica e sim como “um processo político vinculado à decisão da maioria, tomada pela maioria e em benefício da maioria”.

Destaca-se nesse conceito, portanto, a vinculação do agente planejador (governo) à decisão da maioria, fato esse que nem sempre terá característica positiva, considerando a possibilidade de que eventualmente, as decisões da maioria não guardem consonância com as políticas públicas entendidas como prioritárias e mais importantes para o governo.

Como crítica a esse conceito, pode-se apontar o fato de que é necessário, para que o planejamento participativo obtenha êxito e carregue consigo o atributo da legitimidade, que a sociedade na qual se pretenda aplicá-lo, possua certo grau de maturidade e organização. Uma vez entendido como produto da decisão da maioria, é preciso que essa maioria esteja politicamente articulada, mobilizada para fazer valer sua vontade, pois as decisões por ela tomadas podem conflitar com o interesse de algumas minorias que, em alguns casos, mesmo na condição de minoria, podem ser formadas por atores sociais com maiores recursos de poder.

2.2. Breve histórico do planejamento público no Brasil

Delimitados os principais conceitos que envolvem a temática do planejamento, faz-se necessário desenvolver relato muito breve do histórico do planejamento público do país e as principais experiências vividas nessa área, como forma de fundamentar teoricamente o conhecimento acerca das origens de tal prática e acerca da conformação do atual estágio evolutivo desse instituto.

Para Rezende (2011) e Cardoso Jr. (2011), o marco histórico, que funcionou como impulso para que o país desse seus primeiros passos na área do planejamento público, ocorreu na chamada República Velha, no governo revolucionário liderado por Getúlio Vargas na década de 1930. Data dessa época, iniciativa inédita até então, de intervenção estatal na economia brasileira, como mecanismo de superação da crise internacional, na qual a economia mundial encontrava-se mergulhada. Vargas promoveu uma reforma administrativa baseada

no modelo burocrático weberiano e instituiu medidas econômicas protecionistas, com objetivo de reduzir a dependência externa e promover mudanças na estrutura produtiva nacional: passando da estrutura produtiva essencialmente agrária, para uma nova fase de industrialização (Cardoso Jr., 2011).

É também dessa época, no ano de 1936, a criação do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público), por meio do qual a gestão pública adquiriu protagonismo na institucionalização de organizações e funções específicas do Estado, quer seja para administrar a máquina pública, quer seja para estruturar cargos e carreiras, baseados em valores meritocráticos.

Segundo Rezende (2011), o Conselho Federal de Comércio Exterior, em 1934, que tinha como principal atribuição a formulação de políticas econômicas com objetivo de reduzir a dependência externa, pode ser considerado o primeiro organismo governamental com funções típicas de planejamento.

É essa política econômica baseada na industrialização, que segundo Cardoso Jr. (2011) impôs ao Estado brasileiro a necessidade de que o planejamento público passasse a ocupar mais espaço em seu interior. Segundo o autor, o planejamento público deu passos importantes nessa direção, com a criação das primeiras empresas estatais brasileiras (Petrobrás, Eletrobrás, Companhia Vale do Rio Doce, etc.) e com aquela que, é por ele considerada como a primeira iniciativa que pode ser caracterizada como plano de ação estatal global: o Plano SALTE (1947-1948), no governo Eurico Gaspar Dutra.

Também nessa linha, Francisco, Faria e Costa (2006, p.3) reforçam a característica pioneira do plano SALTE, no que diz respeito ao planejamento público:

O Brasil é um país que, desde a década de 40, vem adotando o planejamento como alavanca para o desenvolvimento nacional e para gerenciar os projetos dos vários ministérios. O primeiro ensaio de planejamento econômico no país data de 1948, no Governo Eurico Gaspar Dutra e foi denominado o Plano SALTE, por dar prioridade a quatro áreas: Saúde, Alimentação, Transporte e Energia.

Na década subsequente, com a ascensão de Juscelino Kubitschek ao governo, em 1956, foi introduzida uma política progressista baseada na realização de obras e investimentos públicos: O Plano de Metas. Nas palavras de Leite Jr. (2009) o Plano de Metas, consistia em um conjunto de 30 objetivos, abrangendo áreas como energia, transporte, alimentação, indústria de base, entre outras, capazes de pôr em prática o lema de governo de Kubitschek: “cinquenta anos de progresso em cinco anos de realizações”.

Para Rezende (2011), a intervenção do Estado foi aprofundada em relação ao período anterior, entretanto com duas diferenças: motivação não mais baseada no combate à dependência externa e o fato de a defesa da referida intervenção, não mais estar baseada no nacionalismo. Nessa fase, ao contrário da experiência anterior, a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização é claramente reconhecida. Segundo Leite Jr. (2009, p. 29) o modelo que sustentou o crescimento industrial proposto por Kubitschek, foi aquele baseado nos ideais da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), ou seja: “industrialização via substituição de importações, com financiamento externo e forte presença do setor público”.

No campo da estrutura de gestão, para Cardoso Jr. (2011), não houve rompimento com as características presentes no modelo anteriormente experimentado, quais sejam o patrimonialismo e o burocratismo. A presença dessas características na estrutura de gestão do Estado, aliada a fatores como o esgotamento das alternativas de financiamento (manifestada na elevação da inflação e no endividamento externo) e como a fragilidade do precário sistema nacional de inovações (verificada por sua vez, no acréscimo da dependência tecnológica, inerente ao modelo de industrialização da época), são elementos capazes de auxiliar na compreensão dos motivos que levaram à acomodação e à crise dos modelos econômicos até então vigentes. Já para Leite Jr. (2009) a participação do capital privado em nível muito abaixo das expectativas projetadas fez com que o Estado arcasse com a maior parte dos financiamentos de projetos do Plano de Metas, gerando grande desconcerto financeiro no setor público. E foi esse desconcerto, somado aos elevados índices de inflação e estagnação do crescimento, o grande responsável pela crise econômica vivida pelos governos subsequentes de Jânio Quadros e João Goulart, que acabaram culminando com o golpe militar de 1964.

Os militares assumem o poder em 1964, na figura do Marechal Humberto Castello Branco, sob a justificativa de conter a elevada inflação e promover rigoroso ajuste nas contas públicas. Os primeiros anos do regime militar dedicaram-se à estabilização monetária e à preservação do crescimento. Nesse sentido, foi criado em 1967, o PAEG – Plano de Ações e Bases do Governo.

Conforme Rezende (2011) o planejamento econômico ganha novos rumos a partir de 1964. Muito embora a política de industrialização não tenha sido

substancialmente alterada em relação aos períodos anteriores, o conhecimento técnico acumulado contribuiu de forma decisiva para que o planejamento governamental ganhasse força, sobretudo quando aliado à hegemonia absoluta do Poder Executivo imposta pelo regime ditatorial, em especial na década de 1970.

Na concepção de Cardoso Jr. (2011) a criação do PAEG, a família de PND's (Plano Nacional de Desenvolvimento), três ao todo, implantados na década de 1970, e a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, tendo este último a proposta de reordenar o funcionamento da administração e da máquina pública, inauguraram uma nova época, na qual a principal característica foi a adoção de um modelo de planejamento autoritário-tecnocrático.

Reforçando esse entendimento, Francisco, Faria e Costa (2006) afirmam que foi no período em que o país esteve sob o governo militar, que o planejamento governamental ganhou institucionalização e formalidade. Destacam nesse sentido, como marcos históricos relacionados ao planejamento governamental, a criação do Ministério do Planejamento (Miniplan), do IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a edição do Decreto-Lei nº 200/1967, considerada como primeiro passo da administração gerencial no Brasil.

Na segunda metade da década de 1960, ao término do governo Castello Branco, o país encontrava-se com as contas públicas ajustadas, com o processo inflacionário controlado e com o sistema financeiro em condições de atrair poupança interna e externa. A soma desses fatores propiciou as bases para a expansão da economia nacional e para o chamado milagre econômico brasileiro, período de grande crescimento da economia nacional, verificado nos governos de Artur da Costa e Silva (1967 a 1969) e de Emílio Garrastazu Médici (1969 a 1974).

O governo de Costa e Silva, no campo do planejamento público, trouxe como principal contribuição a criação do Plano Decenal de Desenvolvimento para o período entre 1967 a 1976. Na visão de Rezende (2011, p. 182) “o Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma visão estratégica dos interesses e das prioridades nacionais e expor as medidas necessárias para fazer que eles fossem respeitados”. Ainda segundo o referido autor o Plano Decenal, inobstante o fato de constituir a proposta de planejamento mais abrangente e de mais rigor técnico até então elaborada no país, terminou por ser abandonado, ainda no próprio governo Costa e Silva, devido à mudanças significativas nas relações de força que controlavam o poder político na época.

Ainda na gestão de Costa e Silva, servindo-se do mesmo corpo técnico criado do Plano Decenal de Desenvolvimento, que fora então abandonado, foi elaborado, sob a liderança do professor Antônio Delfim Netto, o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED). Conforme Leite Jr. (2009), o PED tinha como prioridade a estabilização da inflação e incentivo ao crescimento do PIB. Uma das medidas adotadas por esse plano foi a de impulsionar as exportações, utilizando-se de diversas minidesvalorizações da moeda nacional. Em relação ao PAEG, o autor caracteriza o PED, como sendo esse um plano de caráter notadamente mais desenvolvimentista do que aquele.

Para Francisco, Faria e Costa (2006), na década de 1970, nos governos de Médici e Geisel (de 1972 a 1979), beneficiada no crescimento econômico e no grande afluxo de capitais externos verificados no período do milagre econômico, tem início a era dos PND's (Planos Nacionais de Desenvolvimento).

Conforme entendimento de Rezende (2011), o primeiro PND, instituído em 1972 no governo de Médici, deu início a uma série de planos de governo, que visavam dar cumprimento ao disposto no Ato Complementar nº 43/1969. O referido ato obrigava elaboração de um PND de igual duração ao mandato do presidente, devendo ainda ser complementado por um Orçamento Plurianual de Investimento, denotando a preocupação do governo não apenas com o plano de governo, mas também com o acompanhamento de sua execução. Também se destacam, como instrumentos de acompanhamento da execução do PND, o Programa de Acompanhamento da Execução de Metas e Bases para a Ação do Governo, instituído pelo governo anterior, reforçado pelo Plano Geral de Aplicações, que consolidou os orçamentos da União e das demais entidades da Administração indireta, incluindo empresas estatais. Fato que merece destaque é a similaridade, embora parcial, que pode ser verificada entre os instrumentos de acompanhamento da execução do I PND, com o sistema de planejamento governamental previsto na Constituição Federal de 1988, vigente nos dias atuais, onde estão previstos o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

É também em 1972, que é criado, por meio do Decreto nº 71.353, o Sistema Federal de Planejamento, ato que confere caráter formal ao processo de planejamento, abrangendo a totalidade dos órgãos da Administração pública direta e indireta e tendo no Ministério do Planejamento e Coordenação Geral o seu órgão central.

Já na segunda metade da década de 1970, durante o governo Geisel, o então Ministério da Fazenda é transformado em Secretaria de Planejamento da Presidência da República, com características de órgão central de planejamento e a qual é atribuída a responsabilidade de coordenar e acompanhar o processo de planejamento. É nessa época em que é implantado o segundo PND (1975-1979), cuja principal diferença em relação aos planos de governo experimentados em períodos anteriores, estava no fato de o planejamento englobar todas as esferas da ação governamental: o planejamento deixou de ter viés apenas voltado ao desenvolvimento econômico e passou a preocupar-se também com o desenvolvimento social, científico e tecnológico. Nessa época, o cenário econômico internacional vivia período de recessão econômica devido à crise internacional do petróleo. Ao invés de retrain investimentos, o governo Geisel propôs uma “fuga pra frente”, investindo pesadamente na industrialização, ainda que sob o risco de ameaçar o equilíbrio das contas públicas, como alternativa para superar a crise.

Por esses motivos, Rezende (2011, p. 184), considera que “o período abarcado pelo II PND (1975-1979) pode ser visto como aquele em que o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e na implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social”. Corroborando essa concepção, Souza e Castro (1985) *apud* Leite Jr. (2009, p. 42), sustentam que o II PND “foi a mais ampla e articulada experiência brasileira de planejamento após o Plano de Metas”.

Na década de 1980, durante o governo de João Batista Figueiredo (1979-1985) o país se viu diante de uma crise econômica e institucional, provocada por diversos fatores. De um lado pelo esgotamento da capacidade estatal de continuar investindo no mesmo ritmo arrojado verificado nos anos anteriores, mesmo em tempos de crise internacional. Arrojo esse, que foi responsável por uma dívida externa extremamente elevada, que tornou a economia brasileira praticamente insolvente. De outro lado, a segunda crise mundial do petróleo, causada pela Revolução Iraniana que provocou uma disparada no preço do petróleo, principal combustível das indústrias que se instalaram no país amparadas pela política de industrialização integrante do II PND (Leite Jr., 2009).

Associam-se ainda aos fatores supracitados, o enfraquecimento do poder Executivo, em decorrência dos movimentos em favor da transição para o regime democrático e a elevada inflação verificada no período. Tais componentes, segundo

Rezende (2011), foram os responsáveis por causar um duro golpe no funcionamento do sistema brasileiro de planejamento. Um exemplo desse duro golpe está no III PND. Elaborado para vigorar entre os anos de 1980 a 1985, o plano cumpriu a formalidade que lei lhe impunha. Contudo, devido à falta de unidade no comando político e a conflitos entre ideologias econômicas entre Ministério da Fazenda e do Planejamento, o III PND acabou, na prática, abandonado.

Interessante notar que durante o período no qual o país esteve sob governo dos militares, embora tentativas contrárias tenham sido feitas no sentido de concretizar a primazia de critérios racionais-legais, condizentes com o estágio avançado de burocracia no qual o Estado se encontrava, a repressão instituída do regime ditatorial aliada à fragilidade, senão inexistência das instâncias de representação da sociedade e canalização de demandas, acabaram por garantir a preponderância de critérios patrimonialistas na tomada de decisões, formulação de políticas e resolução de conflitos (Cardoso Jr., 2011).

Os conflitos ideológicos acabaram por se repetir na segunda metade da década de 1980, e acabaram materializando-se em sucessivas trocas de ministros efetuadas pelo primeiro governo da Nova República, sob o comando de José Sarney (1985 a 1989). Ainda segundo Rezende (2011) o primeiro PND da Nova República, trouxe ineditismo ao enfatizar, pelo menos no discurso, as preocupações sociais do planejamento governamental. Porém, na prática o que se viu, foi um esvaziamento da característica central que o planejamento governamental ocupava, nas decisões político-econômicas e de coordenação das ações governamentais. Contribuiu ainda para esse esvaziamento, o estado de hiperinflação no qual o país se encontrava.

Também se reportando ao esvaziamento do planejamento governamental, referido no parágrafo anterior, Francisco, Faria e Costa (2006) apontam como origem de tal fenômeno, a segunda crise mundial do petróleo, promotora de um grande declínio do desempenho econômico nacional. Na concepção dos autores, começou nessa época, um período de inflação descontrolada que tornou o planejamento governamental profundamente desprovido de significado e seus respectivos planos, meramente formais.

Inobstante o fato de a economia nacional somente ter conseguido superar o obstáculo da inflação com o Plano Real, no governo Itamar Franco (1992 a 1994), é com a promulgação da Constituição de 1988 que o planejamento governamental passa a ganhar novo sentido.

2.3 O Planejamento Público na Constituição Federal Vigente

A Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, alterou a concepção de planejamento governamental praticada no país até então. Uma das principais alterações reside no fato de a mesma considerar o Estado como agente normativo e regulador da atividade econômica, atribuindo-lhe, entre outras obrigações a de responsável pelo planejamento, conforme segue:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

§ 1º 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, p. 31)

Na concepção de Cardoso Jr. (2011), o planejamento objetivado pelas diretrizes da Constituição Federal de 1988, tem como principal mérito a tentativa de tornar a atividade de planejamento governamental em uma atividade estatal contínua.

Essa continuidade estaria assegurada pelo fato de o Plano Plurianual (PPA) iniciar sua vigência de quatro anos no segundo ano de um mandato presidencial e expirar sua validade após o término do primeiro ano do próximo mandato presidencial, conforme previsto no artigo 165, Brasil (p. 29) e no parágrafo 2º, do artigo 35, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.”

Art. 35. O disposto no art. 165, § 7º, será cumprido de forma progressiva, no prazo de até dez anos, distribuindo-se os recursos entre as regiões macroeconômicas em razão proporcional à população, a partir da situação verificada no biênio 1986-87.

[...]

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa; BRASIL (1988, p. 44)

Quanto à vinculação do PPA ao orçamento e quanto ao acompanhamento da execução de seus programas, isso estaria assegurado pela criação de dois instrumentos, cujo objetivo é propiciar a junção plano-orçamento: a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos parágrafos 2º e 3º do artigo 165 e a Lei Orçamentária Anual, no parágrafo 5º, cuja vinculação ao PPA é evidenciada pelo parágrafo 7º, ambos do artigo 165 da referida Carta:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

[...]

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

[...]

§ 7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. BRASIL (1988, p. 29)

Para Francisco, Faria e Costa (2006), muito embora os governantes fossem sabedores da importância do planejamento governamental voltado para a área social, o planejamento de caráter economicista sempre foi predominante, desde o início do período de industrialização. Nesse sentido, a Constituição de 1988 reconheceu a importância do planejamento do desenvolvimento social da nação, ao consagrar em seu artigo 21, a competência da União em relação ao planejamento social:

Art. 21. Compete à União:

- IX – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; BRASIL (1988, p. 9)

Por outro lado, Cardoso Jr. (2011) aponta como principal problema do planejamento governamental pós Constituição de 1988 a redução do horizonte de ação do planejamento e seu respectivo condicionamento ao orçamento prévio disponível. Tais características, segundo o autor, seriam responsáveis por tornar o

planejamento esvaziado de caráter estratégico e político, reduzindo-o a mais uma atividade cotidiana do estado. Ao autor não desmerece os instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO e LOA), mas ressalta que a transformação do orçamento de variável técnica do planejamento para condição prévia do mesmo, inverteu a relação de causalidade existente entre ambos, transformando o orçamento em antecessor e comandante do planejamento, quando a lógica deveria ser justamente contrária.

A afirmação de Cardoso Jr. (2011) de que a Constituição Federal preconiza uma subsunção da função de planejamento à orçamentária, em parte está baseada no fato de que a Lei Orçamentária Anual somente pode prever investimentos em programas com duração maior do que um ano, se os mesmos estiverem previstos no Plano Plurianual e no fato de que o Orçamento Geral da União, considerado instrumento federal de planejamento, só pode prever programas para os quais haja indicação prévia de créditos orçamentários para a sua cobertura.

Ao analisar as etapas e características do planejamento governamental no país, Rezende (2011) considera que na Nova República, inclusive após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o planejamento governamental sofreu um grave processo de desconstrução. Entre os fatores apontados pelo autor como as causas dessa desconstrução, encontram-se:

a) A reforma administrativa promovida pelo governo de Fernando Collor, que extinguiu os ministérios do Planejamento, da Fazenda e da Indústria e Comércio, reunindo-os todos no ministério da Economia, bem como os extintos Transportes, Energia e Comunicação, reunidos no ministério da Infraestrutura;

b) A absorção das atividades de planejamento e orçamento pelas secretarias de administração desses novos ministérios, que fez com que tais atividades perdessem importância na hierarquia e passassem a desempenhar funções mais burocráticas e cotidianas do que as funções estratégicas, típicas de planejamento. Essas mudanças provocaram esvaziamento dos órgãos de planejamento, sabidamente relevantes, desde os anos 1970, para o desenvolvimento nacional.

c) O abandono do primeiro PPA, previsto para cobrir o período entre 1991 a 1995. Não obstante o fato de o PPA estar previsto desde a promulgação da Constituição Federal em 1988, o governo Collor limitou-se a editá-lo para meramente cumprir a formalidade exigida na Carta Magna.

Em setembro de 1992, devido a escândalos de corrupção envolvendo, entre outros fatores, a campanha para eleição presidencial, o Congresso Nacional aprovou o *impeachment* do presidente Fernando Collor. O vice-presidente Itamar Franco assumiu a presidência da República, com propostas que visavam corrigir erros cometidos na reforma administrativa promovida pela gestão anterior, reestabelecer a estabilidade política e a governabilidade.

Uma das medidas implantadas por Itamar Franco foi a reversão das fusões ministeriais implantadas por Collor, recriando um órgão de planejamento, ligado diretamente a Presidência da República, a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República. Segundo Cardoso Jr. (2011), o governo Itamar Franco efetuou uma válida tentativa em reconstruir o planejamento governamental. Todavia, a desconstrução do aparato de planejamento governamental operada na gestão anterior, combinada com a necessidade de recompor a equipe ministerial por meio de tratativas junto ao Congresso Nacional com o objetivo de reestabelecer a governabilidade, fizeram com que o governo, logo em seguida abandonasse essa tentativa. Outro legado do governo Itamar Franco, que influencia o planejamento governamental até os dias de hoje, todavia não tenha sido suficiente para viabilizar a pretendida reconstrução do planejamento à época, foi a criação da Secretaria Federal de Controle. Criada para combater a corrupção, motivo do *impeachment* de Fernando Collor, foi o primeiro passo dado na direção do fortalecimento progressivo dos aparatos governamentais de controle, que posteriormente, dada a forma exacerbada como foi implantado, acabou se tornando num obstáculo ao planejamento governamental e à gestão pública eficiente.

Nos anos seguintes, durante o primeiro mandato (1995-1998) do presidente Fernando Henrique Cardoso, o planejamento público voltou a ter lugar de destaque na Administração Pública. A estabilidade econômica e monetária, alcançadas com o Plano Real que fora implantado pelo mesmo Fernando Henrique, enquanto ministro da Fazenda no governo Itamar Franco, propiciou um cenário convidativo para que o planejamento pudesse ser novamente levado a sério e priorizado pelo governo.

Além de o governo Fernando Henrique ter recriado um Ministério dedicado ao Planejamento (Ministério do Planejamento e Orçamento), oriundo da reforma administrativa do estado, ocorrida na segunda metade da década de 1990, o Plano Plurianual foi baseado em estudos e projeções macroeconômicas, elaborados por equipe de profissionais competentes designados para compor a pasta de

Planejamento, fato que denota a preocupação desse governo para com o planejamento governamental.

Segundo Rezende (2011) o PPA para o período 1996-1999, propunha-se a implementar as seguintes estratégias: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e inserção competitiva de modernização produtiva.

Ainda na visão do referido autor, a sequência de crises econômicas que atingiram esse mandato, acabaram por impedir a tentativa de devolver ao planejamento governamental características estratégicas, fazendo com que as ações governamentais continuassem a ter foco no horizonte de curto prazo e com que o ciclo orçamentário previsto na Constituição de 1988 fosse abandonado em detrimento de reformas estruturais, entendidas como prioridade naquela gestão. Assim, o planejamento de governo, levado a efeito pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, deixou de lado as recomendações do PPA, voltando-se à eleição de projetos e programas de curto prazo considerados prioritários, bem como à garantia de recursos para a concretização dos mesmos, prática que retrocede aos primórdios do planejamento governamental, nas décadas de 1930 e 1940. Esse retrocesso a práticas do passado, também é verificado quando da elaboração do PPA 2000-2003, no segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre os anos 1999 e 2002.

Conforme Rezende (2011) o PPA do segundo mandato de FHC, previu a revisão das classificações programáticas orçamentárias, como forma de estimular a adoção de um gerenciamento por programas. Por outro lado, o referido PPA destacou-se por trazer em seus objetivos a preocupação com gasto público eficiente e com a avaliação dos resultados das ações planejadas, fornecendo dados que serviam de retroalimentação para revisão e reavaliação do planejamento inicial. Trouxe ainda, contribuição interessante à medida em que para a prática da referida avaliação, foram implantados mecanismos que ajudaram na transparência dos programas e ações governamentais.

A respeito da eficiência do gasto público, Cardoso Jr. (2011, p. 26) afirma que tal princípio é contemporâneo da chamada administração gerencial, proposta pela reforma administrativa do Estado, em 1995 durante o governo de FHC. Embora tenha tido ênfase no mencionado ano, o movimento da nova administração pública propagou-se pelas décadas de 1990 e 2000. A eficiência do gasto público, portanto,

consistia em valor alinhado à administração pública gerencial e acabou, segundo o referido autor, sendo transformado em objetivo nacional, buscado por meio da “primazia da gestão pública” sobre o planejamento.

Segundo esse entendimento, racionalização de procedimentos no nível das ações cotidianas do Estado, somada a esforços concretos para o gasto mais eficiente – porém não necessariamente de melhor qualidade -, seriam não só as ações principais para o Estado realizar, mas seriam ainda ações tidas como basicamente suficientes para se obter, em conformidade com a arquitetura dos PPA's, mais eficácia e efetividade nas políticas públicas.

Em síntese, pode-se dizer que os PPA's da era Fernando Henrique fracassaram na tentativa de reconstruir o aparato estatal de planejamento, dotado de visão de longo prazo e características estratégicas. Contudo, a inserção no contexto da Administração Pública de valores como avaliação dos resultados das ações de governo, transparência e eficiência, por exemplo, podem ser considerados como fatores positivos.

Como sucessor de Fernando Henrique Cardoso, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, governou o país por oito anos, de 2003 a 2010. Após diversas especulações ocorridas previamente à sua posse, que temiam por uma mudança radical nos rumos da economia do país, Lula surpreendeu ao optar pela manutenção da política monetária e econômica do governo anterior. Essa opção acabou também por não alterar a prática de planejamento governamental até então existente.

Analisando o período em tela, Rezende (2011, p. 198) aponta que o primeiro PPA da era Lula trouxe como inovação o fato de apoiar-se nas ações voltadas para solução dos problemas sociais, no intuito de impulsionar um ciclo virtuoso que atuaria como promotor do desenvolvimento e redução das desigualdades sociais. A ambição do PPA 2004-2007, contrastava com a ausência de condições concretas para a sua implementação:

A lógica que presidiu a elaboração desse plano é cristalina, mas ao ignorar a realidade sob a qual deveria se dar sua execução, ele não fugiu ao destino dado aos PPA's que o antecederam.

No segundo PPA da era Lula, vigente entre os anos de 2008 e 2011, manteve as premissas do PPA anterior, contemplando como novidade a inserção de ações voltadas aos problemas ambientais e de ações voltadas para a integração territorial, baseadas em diagnósticos regionalizados sobre a disparidade social existente e criando condições que favorecessem a integração dos diversos entes da federação na solução desses problemas.

Merecem destaque ainda, no último PPA concluído da Nova República, na ideia de Rezende (2011) pontos como a retomada da capacidade de planejamento

setorial e a remontagem da máquina pública, por meio da reestruturação das carreiras de Estado e da realização de concursos públicos.

O autor destaca que nesse último quesito, os resultados obtidos só não foram melhores pelo fato de que a maior parte das carreiras reestruturadas e para as quais foi realizado concurso público, terem ficado concentradas em sua maioria, próximas ao núcleo econômico central do governo, favorecendo o loteamento dos cargos de direção em ministérios setoriais, constituindo obstáculo para a gestão pública eficiente e tornando o governo Lula refém das mesmas práticas orçamentárias verificadas no governo anterior: eleição de prioridades e garantia de recursos para a realização das mesmas.

Por fim, aliado a esse problema, a exacerbação dos mecanismos de controle, fruto novamente da ocorrência de escândalos de corrupção no primeiro mandato de Lula, envolvendo personagens importantes do primeiro escalão do governo, tornaram por engessar e emperrar boa parte da execução dos investimentos e programas de governo.

3. Procedimentos Metodológicos

A pesquisa que embasou este trabalho pode ser classificada, quanto aos seus objetivos, segundo Gonçalves (2005), como uma pesquisa do tipo Descritiva, na qual a preocupação do investigador reside no fato de registrar os fatos observados, sem contudo interferir neles. Esse entendimento é corroborado por Cervo (2007), que afirma que a pesquisa do tipo Descritiva tem por objetivo observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos, sem, todavia, manipulá-los.

A presente pesquisa também pode ser classificada, quanto ao seu objeto, como pesquisa de campo que, segundo Gonçalves (2005), corresponde ao tipo de estudo no qual não há o objetivo de produzir ou reproduzir fenômenos, e sim de registrá-los, compreendê-los e correlacioná-los a outros fenômenos. Para Leite (2008), a pesquisa de campo é desenvolvida principalmente nas Ciências Sociais e é assim denominada pelo fato de que a coleta de dados é realizada no campo onde os fenômenos ocorrem espontaneamente, sem a interferência do pesquisador. Segundo esse autor, a pesquisa de campo é utilizada quando o estudo tem por objetivo obter resposta e ou conhecimentos sobre um determinado problema, a comprovação ou refutação de uma hipótese, ou ainda a descoberta de novos fenômenos e suas relações.

O estudo teve natureza qualitativa, considerando que o mesmo baseou-se na tentativa de compreender o fenômeno em questão, sob a perspectiva dos investigados, por meio da obtenção de dados descritivos sobre os quais incidiram o conhecimento e interpretação do investigador. Ressalte-se que tal análise ocorreu levando-se em consideração o contexto no qual se desenvolveu a pesquisa, fato que segundo Leite (2008), também caracteriza o estudo como de natureza qualitativa. Na mesma linha, Gonçalves (2005) sustenta que a pesquisa qualitativa, tal qual o presente estudo, caracteriza-se pelo não uso de dados estatísticos na análise do problema, levando-se em conta que não há o objetivo de numerar, medir, ou quantificar categorias homogêneas.

A estratégia de pesquisa utilizada foi o estudo de caso, que segundo Yin (2005, p. 32) consiste em “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto, especialmente quando os limites entre o

fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”. A escolha da referida estratégia justifica-se por ser o estudo de caso, aquele que melhor se adequa para estudar uma particularidade, dentro do contexto na qual ela está inserida. No caso do presente estudo, a particularidade diz respeito a como o planejamento influencia as ações de determinados indivíduos e o contexto corresponde à Superintendência Regional do DNIT, no Rio Grande do Sul. Ainda conforme Yin (2005, p. 28), o estudo de caso apresenta vantagem distinta de outras estratégias, quando se tem por objetivo elucidar “questões do tipo “como” ou “por que” sobre um conjunto contemporâneo de acontecimentos, sobre o qual o pesquisador tem pouco ou nenhum controle”.

No tocante à coleta de dados foram utilizadas fundamentalmente duas técnicas: a análise documental e a entrevista. A entrevista, segundo Cervo (2007), é a técnica adequada a ser utilizada quando não é possível a obtenção integral de dados para a pesquisa em registros e fontes documentais, mas que por outro lado podem ser fornecidos por determinadas pessoas. Além de servir como complemento a dados extraídos de outras fontes, o referido autor sustenta que a possibilidade de o pesquisador observar e registrar determinados pontos relativos ao comportamento e atitudes do entrevistado, uma de suas maiores riquezas.

Já para Severino (2007, p. 124), essa técnica permite ao investigador aprender o que os sujeitos da pesquisa “pensam, sabem, representam e argumentam” em relação a determinado fenômeno.

A opção pela entrevista do tipo semiestruturada, justificou-se pela possibilidade de oferecer maior perspectiva de inclusão de questionamentos não previstos inicialmente, porém surgidos no decorrer da entrevista como fruto da interação entre pesquisador e entrevistado, enriquecendo o conteúdo coletado. A entrevista semiestruturada, segundo Triviños (1995) *apud* Gonçalves (2005, p. 72) é aquela que

[...] parte de certos questionamentos básicos apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante.

Tendo em vista que a Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul, unidade administrativa do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, constituiu o campo desta pesquisa, foi com base na análise das competências regimentais dos cargos e setores da mesma, que foi feita a opção

pelos servidores a serem entrevistados. Assim, foram escolhidos como entrevistados, três profissionais que atualmente ocupam cargos de natureza gerencial no âmbito da Superintendência Regional e cujos setores pelos quais são responsáveis possuem alguma competência descrita no regimento interno da autarquia, relacionada ao planejamento da Superintendência. Logo, foram entrevistados o Superintendente Regional no Estado do Rio Grande do Sul, o Chefe do Serviço de Administração e Finanças e o Chefe do Serviço de Engenharia.

Os entrevistados foram inicialmente contatados e informados sobre a realização da pesquisa, seu tema e seus objetivos, sendo na sequência convidados a conceder entrevista. Todos concordaram em conceder entrevistas, que foram previamente agendadas e tiveram duração entre 30 e 60 minutos. As entrevistas ocorreram entre os dias dezoito e vinte e dois de março de 2012.

O roteiro utilizado na entrevista semiestruturada consta do Apêndice B desta monografia.

Outro ponto importante a ser destacado é o fato de que, como condição prévia à realização da entrevista, os profissionais entrevistados foram esclarecidos em relação aos procedimentos de pesquisa e em relação ao sigilo adotado no tratamento de seus nomes. Por fim, foram signatários do termo de consentimento constante do Apêndice A deste trabalho, que permitiu, inclusive, a gravação das entrevistas. Após a gravação as entrevistas foram transcritas e posteriormente tratadas sob o método da análise qualitativa. Conforme Leite (2008), a análise qualitativa é aquela na qual o pesquisador decompõe o problema de pesquisa em partes organizadas em função da dependência recíproca entre as mesmas e posteriormente, procura estabelecer relações entre essas partes.

A análise documental, segundo Cervo (2007, p. 62) permite que o investigador consiga, com base nos documentos analisados, “descrever e comparar usos e costumes, tendência, diferenças e outras características”. Essa técnica foi utilizada para levantar dados acerca do planejamento no DNIT (prática, regimentos, responsabilidades, manuais, etc.). Entre os principais documentos pesquisados, encontram-se leis, resoluções, regimento interno, portarias, relatórios de gestão, carta de serviços ao cidadão, disponibilizados na intranet e no sítio eletrônico da autarquia.

Importante salientar que o presente estudo teve sua realização condicionada à autorização prévia do Superintendente Regional no Estado do Rio Grande do Sul,

a qual se deu por meio de parecer exarado no processo administrativo nº 50610.000131/2012-29.

4. O Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

O DNIT, Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, é uma autarquia Federal, vinculada ao Ministério dos Transportes, com sede na capital federal e vinte e três unidades administrativas denominadas Superintendências Regionais.

O DNIT surgiu com a edição da Lei Federal nº 10.233/2001, que reestruturou o sistema de transportes rodoviário, ferroviário e aquaviário, extinguindo o antigo Departamento Nacional de Estradas de Rodagens (DNER), órgão voltado exclusivamente ao modal rodoviário.

O órgão possui como objetivo “implementar a política de infraestrutura do Sistema Federal de Viação, compreendendo sua operação, manutenção, restauração ou reposição, adequação de capacidade e ampliação mediante construção de novas vias e terminais” (BRASIL, 2012). Também é o órgão que possui a atribuição de fiscalizar o excesso de peso e de velocidade praticado por veículos em rodovias federais sob sua responsabilidade, aplicando as sanções administrativas decorrentes dessa fiscalização.

A autarquia define da seguinte forma sua missão, visão e valores:

Missão: Executar as diretrizes da política nacional de infraestrutura de transportes rodoviário, ferroviário e hidroviário com a finalidade de promover o desenvolvimento socioeconômico e a integração nacional.

Visão: Garantir a integração nacional por vias terrestres, ferroviárias e hidroviárias para o transporte de produtos e deslocamento de pessoas.

Valores: Ética, transparência, competência e responsabilidade social. (BRASIL, 2011, p.5)

Caracterizada a autarquia em questão, na sequência será abordada a forma como a mesma estrutura-se em termos administrativos e de que forma tal estrutura é representada por meio de organograma.

4.1 Estrutura Administrativa e Organograma

A administração do DNIT se dá por meio de seu Conselho de Administração e por meio de sua Diretoria, a qual é formada por um Diretor Geral, e por outras cinco Diretorias Executivas, a saber: Infraestrutura Ferroviária, Infraestrutura Rodoviária,

Administração e Finanças, Planejamento e Pesquisa, e Infraestrutura Aquaviária. Integra ainda a estrutura organizacional do DNIT, uma Procuradoria-Geral, uma Ouvidoria, uma Corregedoria e uma Auditoria (BRASIL, 2011).

O referido Conselho, bem como as mencionadas Diretorias, Procuradoria, Ouvidoria, Corregedoria e Auditoria são classificados em: órgão superior de deliberação, órgãos de assistência direta ao Diretor Geral, órgãos seccionais, órgãos específicos e singulares e órgãos descentralizados.

Assim, o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes possui a seguinte estrutura organizacional:

- I – Órgão superior de deliberação:
 - Conselho de Administração.
- II – Órgão executivo:
 - Diretoria Colegiada.
- III – Órgãos de assistência direta ao Diretor-Geral:
 - a) Gabinete:
 - [...]
 - b) Diretoria Executiva:
 - [...]
 - c) Ouvidoria;
- IV – Órgãos seccionais:
 - a) Procuradoria Federal Especializada;
 - b) Corregedoria;
 - c) Auditoria Interna;
 - d) Diretoria de Administração e Finanças:
 - [...]
- V – órgãos específicos singulares:
 - a) Diretoria de Planejamento e Pesquisa:
 - [...]
 - b) Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária:
 - [...]
 - c) Diretoria de Infra-Estrutura Ferroviária;
 - [...]
 - d) Diretoria de Infra-Estrutura Aquaviária:
 - [...]
- VI – órgãos descentralizados:
 - a) Superintendências Regionais:
 - [...]. (BRASIL, 2007)

A representação gráfica da referida estrutura, pode ser verificada por meio do Organograma Geral do DNIT, conforme segue:

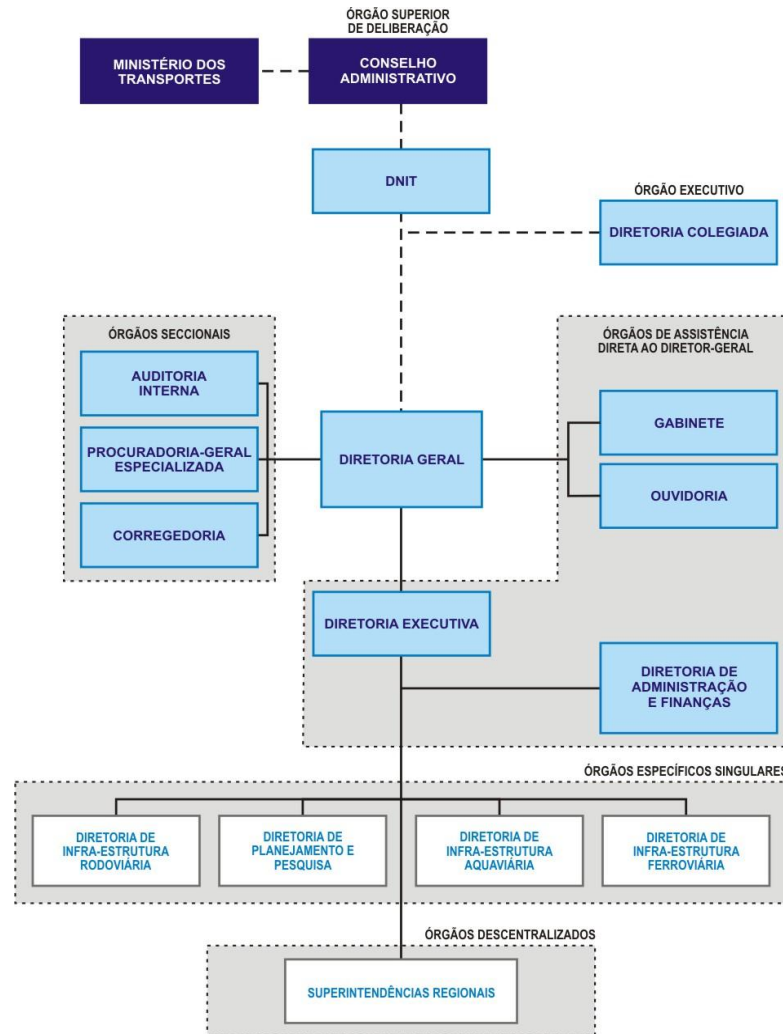


Figura 01: Organograma Geral do DNIT

Fonte: Brasil (2010, p.28)

Conhecida sucintamente a estrutura administrativa do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, a seguir será detalhada a estrutura administrativa e as competências gerais das Superintendências Regionais, vez que esse é o contexto de aplicação da presente pesquisa.

4.2 As Superintendências Regionais: Estrutura e Competências

As Superintendências Regionais constituem unidade administrativa diretamente ligada à Diretoria Geral do DNIT. Por se tratarem de órgãos descentralizados, possuem atribuições voltadas à implantação, coordenação, fiscalização, planejamento, controle e execução de atividades administrativas e

ligadas à infraestrutura, definidas e delegadas pela Diretoria Colegiada, no âmbito de sua jurisdição (BRASIL, 2007).

As referidas unidades administrativas estão sediadas nas capitais dos seus respectivos estados e possuem ainda, no interior desses estados, Unidades Locais que representam e auxiliam a Superintendência Regional no cumprimento de suas atribuições.

A Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul possui oito Unidades Locais. Sob sua responsabilidade encontra-se ainda a Administração das Hidrovias do Sul (AHSUL).

A estrutura administrativa das Superintendências Regionais está assim representada:



Figura 02: Organograma das Superintendências Regionais

Fonte: Brasil (2010, p.29)

Em relação ao tema planejamento, abordaremos na sequência, as áreas competentes, considerando os normativos existentes, para a prática de tal função administrativa na sede do órgão, bem como nas Superintendências Regionais.

4.3 O Planejamento no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

4.3.1 O planejamento central do órgão: setores competentes

A atividade de planejamento na sede do Departamento Nacional de Infraestrutura está presente do rol das atribuições de dois setores, quais sejam a DAF - Diretoria de Administração e Finanças e a DPP - Diretoria de Planejamento e Pesquisa (BRASIL, 2007).

Nota-se claramente, que não há um setor único responsável pela atividade de planejamento na sede do DNIT, ficando portanto dividida entre as duas diretorias supracitadas.

O planejamento voltado às questões administrativas é atribuído à Diretoria de Administração e Finanças, conforme exposto a seguir:

Art. 28 À Diretoria de Administração e Finanças compete:

- I – planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas com os Sistemas Federais de Orçamento, de Administração Financeira e de Contabilidade;
- II – planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas à Organização e Modernização Administrativa;
- III – planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas a Recursos Humanos;
- IV – planejar, administrar, orientar e controlar a execução das atividades relacionadas a Serviços Gerais; (BRASIL, 2007, p. 17)

Em contrapartida, verifica-se que o planejamento relacionado às questões de infraestrutura do órgão, é competência atribuída à Diretoria de Planejamento e Pesquisa:

Art. 61 À Diretoria de Planejamento e Pesquisa compete:

- I – planejar, coordenar, supervisionar e executar ações relativas à gestão e à programação de investimentos anual e plurianual para a infra-estrutura do Sistema Federal de Viação;
- II – subsidiar o DNIT nos aspectos relacionados à sua participação na formulação dos planos gerais de outorgas dos segmentos da infra-estrutura viária;
- III – coordenar o processo de planejamento estratégico do DNIT;
- IV – orientar as unidades do DNIT no planejamento e gerenciamento das suas atividades; (BRASIL, 2007, p. 32)

Muito embora a Diretoria de Planejamento e Pesquisa tenha competências de planejamento voltadas à área de infraestrutura, merece destaque o fato de que a ela são atribuídas as competências de coordenar o planejamento estratégico do órgão e de orientar as unidades do DNIT no planejamento e gerenciamento de suas atividades. Assim, inobstante o DNIT não possuir um setor único destinado ao planejamento, a Diretoria de Planejamento e Pesquisa exerce função de coordenação do processo de planejamento, ao menos no que diz respeito ao planejamento estratégico do órgão.

Haja vista a função de coordenação das atividades de planejamento exercida pela Diretoria de Planejamento e Pesquisa em relação às demais unidades do DNIT,

cabe na sequência, analisar de que forma ocorre o processo de planejamento nas Superintendências Regionais do DNIT, com base nas normas internas do órgão.

4.3.2 O planejamento nas Superintendências Regionais: setores competentes e conexões previstas em normativos com o planejamento central do órgão.

O planejamento nas Superintendências Regionais do DNIT obedece lógica similar àquela verificada na sede do órgão. Ou seja, as competências regimentais que definem a atribuição de planejamento são claramente divididas entre planejamento voltado à área de infraestrutura, a cargo do Serviço de Engenharia e à área administrativa da unidade, a cargo do Serviço de Administração e Finanças. Também, de forma análoga à que ocorre na sede do Departamento, as Superintendências não possuem setor com a atribuição formal de centralizar a atividade de planejamento.

As atribuições do Serviço de Administração e Finanças são assim definidas:

Art. 116 Ao Serviço de Administração e Finanças compete:

I – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com a administração de recursos humanos e logísticos, a execução orçamentária e financeira, a documentação contábil e o controle dos imóveis;

II – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com compras e administração de materiais, patrimônio, manutenção predial e serviços gerais, organização e modernização administrativa, previsão de demanda e custos, aquisição, armazenamento, distribuição e controle de estoque.(BRASIL, 2007, p. 74)

De forma complementar, no tocante ao planejamento das Superintendências Regionais, o Regimento Interno do Departamento coloca da seguinte forma as competências do Serviço de Engenharia:

Art. 115 Ao Serviço de Engenharia compete:

I – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar a execução de estudos, programas e projetos de construção, manutenção, operação e restauração da infra-estrutura terrestre e a revisão de projetos de engenharia na fase de execução de obras, bem como exercer o poder normativo, de acordo com as normas e instruções vigentes no DNIT, relativo à utilização da infraestrutura de transportes terrestres;

II – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades relacionadas com o planejamento e a programação de investimentos anual e plurianual em infraestrutura terrestre do Sistema Federal de Viação, referentes à contratação de projetos, obras de engenharia e serviços logísticos pela Superintendência Regional; (BRASIL, 2007, p. 72)

Corroborando a ideia de que o planejamento das Superintendências Regionais obedece lógica similar à da sede do órgão, cabe ao Serviço de Engenharia, tal qual à Diretoria de Planejamento e Pesquisa, exercer função de coordenação do processo de planejamento estratégico, na jurisdição da Superintendência.

Claro fica que o planejamento ligado à área de infraestrutura, pelo menos em termos prescritivos, deve possuir conexão com o planejamento elaborado na sede do Departamento, na medida em que as competências atribuídas ao Serviço de Engenharia são complementares às atribuídas à Diretoria de Planejamento e Pesquisa (BRASIL, 2007).

5. Apresentação e Análise dos Dados

O objetivo deste capítulo é apresentar e discutir os dados coletados na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul/DNIT, sobre a temática do planejamento no DNIT.

A seguir são abordadas e analisadas qualitativamente, as respostas obtidas junto aos entrevistados, bem como as disposições contidas em instrumentos legais do órgão sobre o tema desta pesquisa.

Inicialmente cabe esclarecer que, indo ao encontro do que está previsto no Regimento Interno do DNIT, todos os entrevistados mencionaram no rol de suas atribuições a função administrativa de planejamento. Além de identificar essa função como uma das atribuições do cargo que ocupa, um dos entrevistados apontou-a como sendo uma das principais responsabilidades.

Partindo do pressuposto de que o planejamento compõe suas atribuições, os entrevistados foram perguntados sobre a forma empregada para construção e execução desse planejamento. Sobre isso, os entrevistados mencionaram que o planejamento de suas respectivas áreas é construído a partir de uma elaboração conjunta de suas equipes, onde são estabelecidas ações a serem desenvolvidas no futuro, com o devido acompanhamento de sua execução. Um dos entrevistados mencionou que o componente político é fortemente presente na construção do planejamento. Segundo esse entrevistado, normalmente são priorizadas, no planejamento, ações que são alvo de cobrança por parte de autoridades políticas ou até mesmo alvo de pressão popular. A presença de tais componentes alinha-se com os pressupostos do planejamento situacional, elaborado por Matus (1990). Entre esses pressupostos está o de que o agente planejador, além de basear suas ações em leis e comportamentos predefinidos, também as baseia no resultado de suas relações com atores sociais que atuam no sistema social no qual ele está inserido. Alinha-se ainda à concepção de planejamento participativo, considerando que nesses casos a sociedade passa a exercer posição ativa na elaboração do planejamento estatal.

No que diz respeito às características (formalidade/informalidade, horizonte temporal, etc.) desse planejamento, os entrevistados responderam de forma variada.

Em relação à área administrativa, pôde-se perceber que não há formalidade no planejamento e que o mesmo é projetado apenas para o exercício financeiro futuro, ou seja, para um horizonte temporal de um ano. Já no que diz respeito à área de infraestrutura rodoviária, os entrevistados afirmaram que o planejamento de suas áreas é tanto formal quanto informal, possuindo horizonte temporal que oscila de um mês a três anos.

Foi feita a ressalva por parte de um dos entrevistados, sobre a necessidade de se planejar por tempo superior a um ano as obras e investimentos cuja duração ultrapasse um ano e que por isso são constantes do Plano Plurianual de Investimentos – PPA.

Retomando o tema da formalidade, foi possível compreender, a partir da resposta dos entrevistados ligados à área técnica, que a formalidade por eles referida, diz respeito ao planejamento individual de obras, e não a um planejamento global, consolidado, evidenciando com isso, a inexistência de um planejamento formal na Superintendência.

Ainda sobre esse tema, foi abordado por um dos entrevistados o fato de que no extinto DNER, órgão que antecedeu o DNIT, anteriormente ao ano de 1990, havia uma estrutura que priorizava o planejamento, existindo inclusive um setor dedicado exclusivamente a essa atividade no âmbito da Superintendência. Segundo ele, atualmente, devido a falta de estrutura, o planejamento passou a ser uma das últimas coisas a serem feitas em sua área, onde a prioridade passou a ser contingenciamento de problemas e atendimento a reclamações. Conforme Cardoso Jr. (2011), no início da mencionada década, o país vivenciou um esgotamento e desmonte das instituições de planejamento, em virtude da dominação do pensamento neoliberal vigente à época. É possível que a extinção do referido setor, tenha relação com a ideia de Estado mínimo, pregada pela ideologia neoliberal.

Questionados sobre a forma de que se utilizam para a transmissão dos objetivos a serem alcançados por suas áreas às suas equipes, os entrevistados afirmaram em sua totalidade que tal comunicação é feita diretamente aos servidores envolvidos, na maioria das vezes de modo informal.

Informados sobre o fato de que Regimento Interno da autarquia atribui à Diretoria de Planejamento e Pesquisa e à Diretoria de Administração e Finanças a responsabilidade pela prática da atividade de planejamento para o Departamento, os entrevistados foram questionados acerca da existência prática desse planejamento.

As repostas apresentadas foram bastante similares e apontam para ações isoladas de planejamento, quer seja formal ou informal, porém apontam também para a inexistência de um documento, normativo ou similar, que caracterize a existência de um planejamento formal na sede do órgão.

Um dos entrevistados afirmou, peremptoriamente, desconhecer completamente a existência de qualquer documento com essa característica. Contudo, dois entrevistados relataram existirem documentos, cujo teor é por eles conhecido, tais como instruções de serviço, memorandos etc., onde são registradas orientações, objetivos e diretrizes elaboradas pela sede do órgão, mas que, porém, não chegam a ser reunidas e consolidadas em um planejamento que abranja todas as unidades administrativas do órgão. Destaca-se sobre esse questionamento, o entendimento de um dos entrevistados ligados à área técnica, de que o planejamento correto, deveria seguir rumo inverso: iniciando-se nas Unidades Locais, passando pela Superintendência Regional e evoluindo por fim às Diretorias para consolidação.

Na sequência, aos ocupantes de cargos de Direção Assessoramento Superiores foi solicitado que relatassem a sua percepção sobre a influência do planejamento central da autarquia na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul. Nesse ponto, cada um dos entrevistados relatou percepção diversa dos demais. Para um deles, ligado à área administrativa, a percepção é de que não há praticamente nenhuma influência do planejamento da sede do órgão nas ações praticadas em sua área de atuação. Outro entrevistado, ligado à área técnica, relatou novamente que a principal influência por ele percebida reside na questão política. Segundo ele, boa parte das orientações recebidas da sede do órgão é fruto de ingerência de autoridades políticas. A grande rotatividade na ocupação de cargos ligada à área de planejamento por pessoas de fora do DNIT, que possuem vinculação política com partidos políticos que ocupam o Ministério dos Transportes, ajuda a corroborar esse argumento. Salaria esse entrevistado, discordar dessa postura, por entender que o planejamento precisa ser impessoal e entendido como uma atividade de Estado e não de governo. Assim, deveria haver continuidade na ocupação dos cargos que possuem a atribuição de planejar para a autarquia, preferencialmente por servidores do próprio órgão. O terceiro entrevistado, disse perceber na prática, a influência direta do planejamento da sede do órgão. Utilizou como exemplo, para ilustrar esse fato, o próprio orçamento da Superintendência e

normativos elaborados pela Sede do órgão, como as Instruções de Serviço. Percebe-se na resposta desse entrevistado, a influência da lei orçamentária anual, que juntamente com a Lei de Diretrizes orçamentárias possuem o objetivo de realizar a junção plano-orçamento. Ou seja, lei de diretrizes orçamentárias impõe metas e prioridades para a administração pública federal, que acabam sendo traduzidas na lei orçamentária anual. Por sua vez, a lei orçamentária anual, influencia no orçamento da autarquia, que tem reflexo direto no planejamento da Superintendência Regional. Essa prática guarda consonância com o que defende Cardoso Jr. (2011) ao afirmar que após a promulgação da Constituição Federal de 1988 o planejamento governamental passou a ser sucessor do orçamento público. O planejamento passou a ser concebido com base na disponibilidade de recursos, quando a lógica deveria ser exatamente contrária.

Em seguida, aos entrevistados foi solicitado que explicassem sobre o modo como se relacionam as atividades de planejamento de suas respectivas áreas, com o planejamento da sede do Departamento. Novamente, as repostas divergiram. O primeiro entrevistado, ligado à área administrativa, relatou que o planejamento de sua área é elaborado de forma totalmente independente daquele praticado na sede. O segundo, ligado à área técnica afirmou que a referida relação se dá por meio de comunicados e orientações emitidas pela Sede e que terminam por pautar as ações de sua área. Entretanto, segundo ele, referem-se a questões pontuais, a determinadas práticas que devem ser observadas na fiscalização e contratação de obras, muitas vezes oriundas de imposição de órgãos de controle, caracterizando sua ocorrência, contraditoriamente, como uma falta de planejamento. O terceiro entrevistado, respondeu que essa relação se dá no momento em que é estabelecida uma diretriz de trabalho pela Direção do Departamento e que deve ser seguida por cada Superintendência. Afirma o entrevistado:

As ações da Superintendência Regional devem obedecer a mesma linha ditada pela direção do órgão. O que muda, basicamente é o âmbito da ação, que no caso da Superintendência é estadual e o órgão atua no país todo.

No decorrer da entrevista, os ocupantes de cargos de Direção Assessoramento Superior da Sup. Reg./RS também foram questionados sobre o fato de receberem ou não orientações e cobranças de seu(s) superior(es) sobre atividades, cuja execução é necessária para atendimento de objetivos previstos no planejamento central do órgão. Sobre isso, um dos entrevistados, ligado à área

administrativa, relatou não receber nem orientações, nem cobranças a esse respeito. Os demais entrevistados afirmaram receber tanto orientações quanto cobranças em relação ao exposto supra. Um dos entrevistados referiu que as cobranças recebidas de seu superior seriam reflexo das cobranças recebidas pelo mesmo em uma instância superior, relatando ainda que, seu sentimento é de que essa cobrança é bastante amena, sutil, pois considera que seu superior reconhece a falta de estrutura, sobretudo de pessoal, como entrave para a execução das atividades exigidas.

Resta claro, com base na análise das duas respostas anteriores, que área técnica, de infraestrutura, ainda que de forma bastante tímida, está mais estruturada para exercer as atividades de planejamento do que área administrativa da Superintendência. A maior formalização de procedimentos, aliada à existência de orientações superiores mais claras e cobranças por resultados, de forma mais frequente, parecem ser a razão dessa diferença em relação à área administrativa.

Aos entrevistados também foi solicitado que relatassem sua percepção quanto à característica das ações empreendidas pela Superintendência Regional, bem como quanto à característica dos problemas enfrentados pela mesma.

Primeiramente, foi perguntado especificamente aos entrevistados se os mesmos percebiam a maioria das ações como parte de um planejamento, previamente idealizadas, ou se correspondem a atividades cotidianas, já sistematizadas, com vistas apenas a atender demandas de trabalho provocadas ou solicitadas. Dois entrevistados argumentaram no sentido de que suas percepções eram de que ambas as situações eram verificadas, havendo inclusive equilíbrio entre as mesmas. Um deles relatou ainda que, as ações relacionadas às obras eram em boa parte, previstas, contudo, pela própria natureza dessa ação, muitas situações imprevistas são verificadas somente no momento da execução. Atribuiu esses imprevistos a questões internas do órgão, falhas no planejamento e nos projetos das obras. Também foi mencionado que a gama de imprevistos possíveis de ocorrerem durante a execução de uma obra, torna praticamente impossível que se preveja tudo com antecedência. Há questões externas que fogem completamente ao domínio técnico do(s) planejador(es). Novamente verifica-se alinhamento a um dos pressupostos do planejamento estratégico situacional, elaborado por Matus (1990). O citado pressuposto aponta que, dada as características do ambiente em que planeja, o resultado ótimo do planejamento, quase nunca se concretiza, devendo o

ator planejador optar por soluções satisfatórias, sem, no entanto, ignorar a continuidade dos problemas no tempo.

Em sentido oposto, um dos entrevistados afirmou que as atividades praticadas em sua área correspondem em maior parte à rotinas e tarefas cotidianas conforme segue:

[...] as demandas normalmente são muito específicas. A gente tem uma rotina bem estabelecida aqui. Então, normalmente o que tem surge por demandas específicas e a gente tenta suprir elas de acordo com o tempo e com os recursos que a gente dispõe.

O mesmo entrevistado, provocado a manifestar-se sobre as razões pela qual entendia que as atividades de sua área eram na maioria tarefas cotidianas, nem sempre pautadas por um planejamento prévio responde:

Porque eu acho que falta uma direção, acho que falta um pensamento de qual é nosso objetivo aqui... a que a gente tá tentando alcançar? Então, se não se tem essa visão de onde se quer chegar, a gente não consegue definir um planejamento que permita alcançar esse objetivo...

Num segundo momento, pergunta similar foi feita aos entrevistados, para que expusessem seu sentimento em relação aos problemas surgidos em sua esfera de atuação. Dessa forma, foram questionados se a maioria desses problemas, segundo suas percepções, eram na maior parte das vezes, previstos, esperados e soluções previamente encaminhadas, ou se eram normalmente imprevistos e solucionados pontualmente, caso a caso. As respostas obedeceram aos mesmos padrões verificados na pergunta anterior, onde dois entrevistados disseram ter a percepção de que ambas as situações, problemas previstos e imprevistos ocorrem com frequência similar e um dos entrevistados enfatizou que a maior parte dos problemas é imprevisto, não havendo soluções previamente encaminhadas. Destaca-se um esforço, entretanto, em transformar as experiências ocorridas com problemas não previstos, em aprendizado institucional, servindo de base para planejar situações futuras similares. Nas palavras do entrevistado:

[...] não existe uma rotina para esses problemas de forma sistemática. Então, acaba que a cada problema que surge, a gente tenta resolver da melhor forma. Alguns casos que já passaram pelo Serviço de Administração e Finanças sim, daí a gente tenta utilizar o mesmo padrão de decisão. Quando surgem os problemas, resolve-se e tenta-se aprender com eles, sem contudo existir uma rotina, um padrão para a solução dos mesmos.

Ao término da entrevista, foi disponibilizado tempo livre para que os entrevistados fizessem colocações relacionadas ao tema planejamento, que julgassem pertinentes e cuja abordagem não tivesse sido feita por meio das questões anteriores.

As colocações efetuadas, embora divergentes entre si, foram bastante interessantes. A seguir são reproduzidas duas manifestações, uma relacionada à área administrativa e outra à área de engenharia, respectivamente, que abordam motivos pelos quais os entrevistados entendem que o planejamento do órgão não esteja sendo desenvolvido em sua plenitude:

Acho que a única questão interessante é que realmente está faltando uma diretriz da sede para que a gente possa alcançar, definir objetivos para cada superintendência e Unidades Locais. Então, realmente falta essa coordenação do DNIT de Brasília. Talvez devesse partir também do MT. Começando do MT, para a Sede, para depois chegar nas Superintendências, até chegar nas Unidades Locais. Então, quando isso... se isso fosse montado, facilitaria a visão da Superintendência em quais os caminhos que a gente tem que seguir.

O que eu quero abordar é que eu tenho a impressão que com a... o refazimento do quadro de funcionários do órgão, segundo o Diretor Executivo, que deveria ser da ordem de seis mil e oitocentos funcionários em todo o Brasil, nós teremos mais gente voltada ao planejamento e que a ação do planejamento não seja apenas para justificar no fim do ano. Cumpriu as metas? Não cumpriu as metas? Seriam metas definidas ao longo do tempo. O que tenho pra dizer é que o DNIT não faz uma ação de planejamento ainda, plena ainda, com todas as suas áreas porque não tem gente. Ele está sempre apagando incêndio. A hora que ele estiver com seu quadro completo, ele deverá, calculo eu, destinar aproximadamente, quem sabe se vinte por cento é muito, dez por cento do pessoal, para trabalhar só com planejamento. [...] Seguramente vai melhorar o desempenho do órgão. [...] A gestão do órgão é atrapalhada pela falta de planejamento, pela pouca presença de planejamento nas nossas ações.

Na sequência das entrevistas foram feitas novas análises em documentos, tendo em vista o fato de terem sido mencionados pelos entrevistados. Foram analisados documentos disponíveis na página do órgão na internet, com o objetivo de identificar possíveis traços formais do planejamento do órgão.

Assim, foram analisadas as Instruções de Serviço constantes do sítio eletrônico do DNIT, nas quais se pôde verificar que tais normativos de fato possuem traços formais de planejamento. Todavia, dizem respeito a aspectos específicos de uma determinada atividade, quer seja de execução, de custos ou de fiscalização de obras e de rodovias, quer seja de determinada atividade desenvolvida na área administrativa.

Um exemplo que pode ilustrar o relatado acima é a Instrução de Serviço/DG nº 01, de 18 de fevereiro de 2009, cujo objeto é estabelecer critérios e procedimentos para fiscalização de serviços inerentes à preservação da integridade da infraestrutura e da segurança de trânsito nas rodovias federais pavimentadas sob a jurisdição do DNIT, mediante o uso de sistemas fixos e portáteis (móveis) de pesagem dinâmica e de sistemas complementares associados, referente ao Plano

Nacional de Pesagem – PNP (BRASIL, 2009). Nota-se que a referida Instrução de Serviço formaliza orientações e estabelece critérios para atuação futura de fiscais designados, para apenas uma das inúmeras atividades do Departamento. O próprio PNP, Plano Nacional Estratégico de Pesagem é apenas uma das frentes de trabalho, de uma das tantas áreas que compõem o DNIT, a área de Operações.

Outro exemplo interessante, agora voltado para a área administrativa, é a Instrução de Serviço/DG nº 07, de 26 de maio de 2009, a qual possui como objeto dispor sobre a atividade de transporte destinada ao atendimento das necessidades de serviços, por meio de veículos oficiais próprios ou contratados, no âmbito do DNIT (BRASIL, 2009). A Instrução de Serviço em questão também contém traços formais da atividade de planejamento, quando estabelece entre outras coisas, critérios para a elaboração futura do Plano Anual de Aquisição de Veículos da autarquia, para a contratação de serviços de manutenção de veículos, etc.

Contudo, esses traços de planejamento verificados nas Instruções de Serviços analisadas, não fazem parte de um planejamento maior, sistemático, consolidado, global do órgão, que aponte para um rumo a ser seguido e um objetivo a ser alcançado pela autarquia.

Também foi pesquisado acerca da existência de um planejamento estratégico para o DNIT. A única informação encontrada nessa linha, diz respeito a afirmação constante do Relatório de Gestão da autarquia para o exercício de 2010. Nele, há a informação sobre a existência de um processo, norteado pela política de transportes emanada pelo Ministério dos Transportes, que a época da publicação do referido documento encontrava-se em fase de atualização (BRASIL, 2010). Até a presente data, não foram publicados ou divulgados documentos que tivessem por conteúdo o referido Planejamento Estratégico.

6. Considerações Finais

O presente trabalho objetivou compreender a forma pelo qual a função administrativa de planejamento influencia as ações praticadas pelos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

Para alcançar esse objetivo, primeiramente procurou-se identificar a existência de um planejamento formal, elaborado pela sede da autarquia, com vistas a, partindo da análise de seu conteúdo, descrever suas principais características. Após a pesquisa, verificou-se que a sede do órgão possui ações que podem ser caracterizadas como de planejamento. Entretanto, restou evidente que são ações individualizadas que não fazem parte de um planejamento sistemático, mais amplo, capaz de coordenar os esforços de todas as unidades administrativas da autarquia de forma conjunta. Também foi constatado que as ações de planejamento existentes são em sua maioria voltadas à área de infraestrutura rodoviária, que encontra-se em estágio mais avançado em termos de formalização de procedimentos, do que a parte administrativa.

Num segundo momento, procurou-se identificar a existência de um planejamento formal, para o âmbito da Superintendência Regional, bem como avaliar o seu alinhamento com as proposições do planejamento da sede da autarquia. Com relação a esse aspecto, identicamente ao verificado na sede do Departamento, constatou-se a inexistência de uma ação de planejamento formal que englobasse diretrizes e objetivos capazes de dotar a íntegra da Superintendência Regional de uma direção a ser seguida no futuro próximo. Dada a inexistência de um planejamento dessa natureza, não foi possível analisar o alinhamento das ações praticadas pelos ocupantes de cargo de Direção e Assessoramento Superior com o planejamento da Superintendência Regional, que seria outro ponto a ser avaliado para o alcance do objetivo deste estudo.

Porém, identificou-se que, em especial no que diz respeito à área de infraestrutura rodoviária, existe a preocupação de agir de forma alinhada com o pensamento vigente na sede do órgão. Em contrapartida, na esfera administrativa, em virtude da ausência de orientações e cobranças por parte da direção do órgão,

constatou-se que o planejamento construído nessa área da Superintendência possui características operacionais e é elaborado de forma totalmente independente da sede.

Por último, constatou-se que, sob a perspectiva daqueles que ocupam cargos de Direção e Assessoramento Superiores, há um esforço, uma intenção de planejar e agir de forma alinhada com as ideias e pensamentos vigentes na sede da autarquia. De outro lado, a inexistência de um planejamento central, formal, que consolide objetivos e diretrizes para todas as unidades do órgão, ou na falta deste, a ausência de clareza na transmissão desses objetivos, ainda que informalmente, aliada à falta de estrutura, especialmente no que diz respeito à falta de pessoal, constituem os principais entraves à concretização desses esforços. E isso, acaba por fazer com que boa parte dos servidores que atuam no órgão, não consigam vislumbrar os objetivos da instituição na qual trabalham e conseqüentemente não saibam para onde direcionar seus esforços de trabalho, fator que pode prejudicar o desempenho do órgão. Tal qual sustenta Drucker (2002), quando a ação presente não está conectada a um plano de longo prazo, a primeira acaba assumindo caráter de mero expediente, de rotina.

Dessa forma, pode-se afirmar que o planejamento influencia as ações dos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul do DNIT, de uma forma pouco incisiva. Questões como a disponibilidade ou insuficiência orçamentária, algumas metas de execução orçamentária, instrumentos normativos voltados à atividades específicas de determinadas áreas do Departamento, cronogramas de obras e questões políticas (pressões de agentes políticos e da sociedade) foram identificadas como as principais fatores capazes de influenciar as insípidas ações de planejamento da Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul e conseqüentemente as ações dos ocupantes de cargos de Direção e Assessoramento Superior.

Cabe salientar que esta pesquisa possui como limitação, entre outros, o fato de que o pesquisador encontrar-se inserido no contexto de aplicação da mesma, exercendo papel de servidor do quadro da autarquia, não possuindo, portanto, o distanciamento ideal para análise dos fenômenos estudados. Por outro lado, a referida inserção constituiu facilidade no acesso a informações fundamentais para a realização do estudo. Outro fator que contribuiu para limitar este trabalho foram problemas relacionados à orientação do estudo. A ocorrência de imprevistos,

fizeram com que este estudo tivesse seu orientador modificado por três vezes durante sua execução. A definição final acerca da orientação terminou por ocorrer com menos de um mês para o prazo final de entrega do estudo.

Por fim, como possibilidade de estudos nesta mesma linha sugere-se a aplicação desta pesquisa nas demais Superintendências Regionais que compõem a estrutura administrativa do DNIT, como forma de verificar se os resultados aqui encontrados guardam consonância com aqueles verificados no restante do país, possibilitando inclusive a consolidação desses resultados em um estudo mais amplo e mais consistente sobre o tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/legislacao/const/>>. Acesso em: 21 jan. 2012.

_____. **Lei n. 10.233, de 05 de julho de 2001**. Dispõe sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, cria o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários e o Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes, e dá outras providências. Brasília, DF: 06 jul. 2001.

_____. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. **Resolução nº 10, de 31 de janeiro de 2007**. Aprova com ressalvas o Regimento Interno do DNIT. Brasília, 2007. Disponível em: <www.dnit.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 12.

_____. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. **Relatório de Gestão 2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <www.dnit.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 12.

_____. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. **Carta de Serviços ao Cidadão**. Brasília, 2011. Disponível em: <www.dnit.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 12.

_____. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. **Institucional**. Brasília, 2012. Disponível em: <www.dnit.gov.br>. Acesso em: 21 jan. 12.

_____. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. **Instrução de Serviço/DG nº 01, de 18 de fevereiro de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <www.dnit.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 12.

_____. Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes. **Instrução de Serviço/DG nº 07, de 26 de maio de 2009**. Brasília, 2009. Disponível em: <www.dnit.gov.br>. Acesso em: 22 mar. 12.

CARDOSO JR. José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o estado**. Brasília: Ipea, 2011. 59 p. p. 7-32: O longo século XX do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A.; DA SILVA, Roberto. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CORNELY, Seno A. Subsídios sobre planejamento participativo. In: CALSING, Eliseu F. (Org.). **Subsídios sobre planejamento participativo: textos selecionados**. Brasília: MEC / DDD, 1980. p. 27 – 37.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Planejamento Estratégico Governamental**. Florianópolis: CAPES: UAB, 2009.

DRUCKER, Peter F. **Introdução à Administração**. 3. ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2002.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. **Planejamento e Orçamento Públicos: Uma revisão da literatura**. Associação Educacional Dom Bosco. Disponível em: <http://www.aedb.br/seget/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGeT%20ago%2006.pdf>. Acesso em: 23 out. 2011.

GONÇALVES, Hortência de Abreu. **Manual de Metodologia da Pesquisa Científica**. São Paulo: Avercamp, 2005.

LEITE, Francisco Tarciso. **Metodologia Científica: Métodos e técnicas de pesquisa (Monografias, Dissertações, Teses e Livros)**. Aparecida-SP: Ideias e Letras, 2008.

LEITE JR., Alcides Domingues. **Desenvolvimento e Mudanças no Estado Brasileiro**. Florianópolis: CAPES: UAB, 2009.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo**. 3. ed. Brasília: IPEA, 1997. 2 v.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologia, Práticas**. 24. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

REZENDE, Denis Alcides. **Planejamento Estratégico para Organizações Privadas e Públicas**. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: Auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JR., José Celso (Org.). **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-214.

SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA

TERMO DE CONSENTIMENTO

Tema de pesquisa: Planejamento no DNIT: Reflexos e influências nas ações gerenciais praticadas na Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Lilian Weber

Acadêmico: Rodrigo Campelo Rodrigues Barão

Declaro que: (a) fui informado sobre os procedimentos da pesquisa; (b) recebi as explicações pertinentes ao estudo; (c) todos os dados referentes à minha pessoa serão sigilosos.

Concordo que os dados serão usados com finalidade científica, porém, não deverei ser identificado por nome. As gravações ficarão sob responsabilidade do pesquisador.

Nome e assinatura do entrevistado

Porto Alegre, / /2012

APÊNDICE B

ROTEIRO DE ENTREVISTA

1) Qual o seu cargo no DNIT e quais suas principais atribuições?

- Nessas atribuições e nas atividades que você exerce neste departamento, você identifica a função administrativa de planejamento como sendo uma delas?

2) Se você concorda que o planejamento integra suas atividades, de que forma esse planejamento é construído e executado?

- É um planejamento formal, traduzido em um documento, normativo, ou similar?

- É um planejamento informal?

- Qual o horizonte temporal desse planejamento?

- De que forma ele é transmitido aos demais servidores da Superintendência que estão sob sua coordenação?

- Essa atividade de planejamento tem caráter permanente?

3) O tema planejamento é previsto no Regimento Interno do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte. O referido instrumento legal aponta para a Diretoria de Administração e Finanças e para a Diretoria de Planejamento e Pesquisa, como os principais setores responsáveis pela prática da atividade de planejamento.

Você sabe se o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes possui, na prática, algum tipo de planejamento que abranja todas as unidades administrativas (Sede, Superintendências e Unidades Locais) do órgão?

4) Em caso positivo, você conhece o teor desse planejamento? Ele está formalizado por meio de algum instrumento legal? Qual?

- 1) 5) Você percebe alguma influência do planejamento central do órgão nas ações desenvolvidas pela Superintendência Regional no Estado do Rio Grande do Sul? Qual (is)?
- 6) No que diz respeito à sua área específica de atuação, de que modo suas ações, atividades e o planejamento realizado pela sua área se relacionam com o planejamento do órgão?
- 7) Você recebe orientações de seu(s) superior(es) acerca de atividades que necessitam ser desenvolvidas para atendimento de objetivos previstos no planejamento central do órgão?
 - 7.1) E algum tipo de cobrança por resultados nesse sentido, lhe é feita?
- 8) O seu sentimento é de que a maioria das ações desenvolvidas pela Superintendência Regional são pautadas por um planejamento, são previamente idealizadas, ou correspondem a atividades cotidianas, já sistematizadas e que visam apenas a atender demandas de trabalho quando estas são provocadas ou solicitadas? Por qual razão?
- 9) E quando surgem problemas, o seu sentimento é de que eles são, na maioria das vezes, previstos, esperados e possuem uma ação previamente definida para solucioná-los, ou são normalmente imprevistos e solucionados pontualmente, caso a caso? Por qual razão?
- 10) Deseja fazer alguma colocação sobre o tema planejamento, que não tenha sido abordada?