

**ESTRATÉGIAS DE  
PLANEJAMENTO FRENTE À  
RIGIDEZ DO PLANO PLURIANUAL**

**ANÁLISE DE CASOS SETORIAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**



**FERNANDO ANTÔNIO FRANÇA SETTE PINHEIRO JÚNIOR**

Bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (2011) e em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (2012)

Mestre em Demografia pela Universidade Federal de Minas Gerais (2014)

Doutor em Administração Pública e Governo pela Escola de

Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (2018)

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) na Universidade do Estado de Minas Gerais, onde exerce a função de Pró-Reitor de Planejamento, Gestão e

Finanças e atua como professor no Centro Universitário de Belo Horizonte (2018)

Atua nas áreas de elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas, assim como nos temas relativos ao papel do Estado, e sua relação com a sociedade e o mercado, frente às mudanças sociais, econômicas e demográficas

# **ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO FRENTE À RIGIDEZ DO PLANO PLURIANUAL**

**ANÁLISE DE CASOS SETORIAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**



Belo Horizonte  
2018

## CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz	Jorge Bacelar Gouveia – Portugal
André Cordeiro Leal	Jorge M. Lasmar
André Lipp Pinto Basto Lupi	Jose Antonio Moreno Molina – Espanha
Antônio Márcio da Cunha Guimarães	José Luiz Quadros de Magalhães
Bernardo G. B. Nogueira	Kiwonghi Bizawu
Carlos Augusto Canedo G. da Silva	Leandro Eustáquio de Matos Monteiro
Carlos Bruno Ferreira da Silva	Luciano Stoller de Faria
Carlos Henrique Soares	Luiz Henrique Sormani Barbugiani
Claudia Rosane Roesler	Luiz Manoel Gomes Júnior
Clèmerson Merlin Clève	Luiz Moreira
David França Ribeiro de Carvalho	Márcio Luís de Oliveira
Dhenis Cruz Madeira	Maria de Fátima Freire Sá
Dirceô Torrecillas Ramos	Mário Lúcio Quintão Soares
Emerson Garcia	Martonio Mont'Alverne Barreto Lima
Felipe Chiarello de Souza Pinto	Nelson Rosendal
Florisbal de Souza Del'Olmo	Renato Caram
Frederico Barbosa Gomes	Roberto Correia da Silva Gomes Caldas
Gilberto Bercovici	Rodolfo Viana Pereira
Gregório Assagra de Almeida	Rodrigo Almeida Magalhães
Gustavo Corgosinho	Rogério Filippetto de Oliveira
Gustavo Silveira Siqueira	Rubens Beçak
Jamile Bergamaschine Mata Diz	Vladmir Oliveira da Silveira
Janaína Rigo Santin	Wagner Menezes
Jean Carlos Fernandes	William Eduardo Freire

---

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra, por qualquer meio eletrônico, inclusive por processos reprográficos, sem autorização expressa da editora.

Impresso no Brasil | Printed in Brazil

Arraes Editores Ltda., 2018.

**Coordenação Editorial:** Fabiana Carvalho  
**Produção Editorial e Capa:** Danilo Jorge da Silva  
**Revisão:** Raquel Rezende

---

352.34 Pinheiro Júnior, Fernando Antônio França Sette.  
P654e Estratégias de planejamento frente à rigidez do plano plurianual:  
2018 análise de casos setoriais no Estado de Minas Gerais / Fernando  
Antônio França Sette Pinheiro Júnior. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.  
122 p.

ISBN: 978-85-8238-528-9  
ISBN: 978-85-8238-529-6 (E-book)

1. Planejamento governamental – Brasil. 2. Minas Gerais – Plano Plurianual. 3. Plano Plurianual – Estratégias. I. Título.

CDD(23.ed.)– 352.34  
CDU – 351.72(815.1)

Elaborada por: Fátima Falci  
CRB/6-700

---

**MATRIZ**  
Av. Nossa Senhora do Carmo, 1650/loja 29 - Bairro Sion  
Belo Horizonte/MG - CEP 30330-000  
Tel: (31) 3031-2330

**FILIAL**  
Rua Senador Feijó, 154/cj 64 – Bairro Sé  
São Paulo/SP - CEP 01006-000  
Tel: (11) 3105-6370

[www.arraeseditores.com.br](http://www.arraeseditores.com.br)  
[arraes@arraeseditores.com.br](mailto:arraes@arraeseditores.com.br)

Belo Horizonte  
2018

*Ao meu pai, minha mãe e meu irmão por  
me fazerem acreditar que eu tenho potencial para  
conquistar sempre mais, e ao povo de Minas Gerais  
pela oportunidade.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me dar a oportunidade e o potencial de poder estar concluindo mais esta etapa de vida.

Agradeço aos meus pais, Fernando e Magge, que fizeram dos seus sonhos os meus, e que sempre incentivaram e acreditaram em mim, eu dedico esta conquista a vocês.

Agradeço ao meu irmão, Felipe, que sempre me apoiou e me “suportou” nas horas mais complicadas.

Agradeço aos colegas, professores e funcionários da Graduação da Fundação João Pinheiro e da PUC Minas, do Mestrado na UFMG e do Doutorado na FGV-SP, e a todos os colegas de serviço no Governo do Estado de Minas Gerais que me contribuíram para a construção desse livro.

A todos aqueles que me apoiaram na elaboração desse livro, e durante todo o meu período acadêmico e profissional nesses últimos 10 anos, meu muito obrigado.

“A verdadeira viagem de descobrimento  
não consiste em procurar novas  
paisagens, mas em ter novos olhos”.

(Marcel Proust)

## SUMÁRIO

FIGURA 1	
Triângulo de Governo .....	18
FIGURA 2	
Metodologia de construção do programa.....	37



## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	XI
INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO 1 TRAJETÓRIA DAS PRÁTICAS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....	8
CAPÍTULO 2 CONCEPÇÕES DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL .....	12
2.1. Framework de análise das práticas de planejamento .....	16
2.1.1. Planejamento Estratégico Situacional e o Triângulo de Governo...	17
CAPÍTULO 3 PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS .....	20
3.1. Planejamento Governamental no Brasil .....	21
3.2. Planejamento Governamental em Minas Gerais e suas particularidades ..	30
CAPÍTULO 4 METODOLOGIA .....	43

4.1. Caracterização do lócus empírico.....	47
4.2. Seleção dos casos.....	50
CAPÍTULO 5	
PRÁTICAS COMPLEMENTARES DE PLANEJAMENTO	
GOVERNAMENTAL EM MINAS GERAIS.....	53
5.1. Definição das ações do Estado.....	55
5.2. Meios para sua consecução das ações do Estado.....	59
5.3. A execução das ações do Estado.....	71
5.4. As práticas complementares de planejamento governamental e sua interação com o PPA.....	86
SÍNTESE E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	97
REFERÊNCIAS.....	104
ANEXOS.....	110

## APRESENTAÇÃO

Às vésperas do início de novos mandatos nos governos estaduais e federal, estamos diante de um intenso debate sobre o papel do Estado brasileiro. Agravada pela profunda crise econômica, pelo baixo crescimento da produtividade, pelo rápido envelhecimento da população, pela desigualdade persistente e por dificuldades fiscais que ultrapassaram o limite considerado aceitável, a atual conjuntura deve resultar em novas prioridades nos governos eleitos, incluindo a reforma de várias das políticas públicas vigentes. É cedo, no entanto, para dizer se as trajetórias econômica e social do país serão alteradas a partir do que está sendo proposto.

Minas Gerais tem uma longa tradição na construção de instituições e políticas de planejamento e desenvolvimento de longo prazo. Contudo, apesar de o quadro institucional mineiro ter sua competência reconhecida nacionalmente, parece não ter sido capaz de impedir a crise de crescimento atual. Alguns dos entraves para o desenvolvimento de Minas Gerais são históricos e não conseguimos superá-los apesar dos inúmeros diagnósticos já realizados sobre a economia do estado, do amplo conhecimento dos problemas e suas possíveis soluções e da existência de um nível razoável de governabilidade para implementação de políticas. É claro que nem tudo são pedras no caminho. Olhando por outra perspectiva, a existência de instrumentos de planejamento tão bem consolidados pode ter evitado crises ainda maiores ao longo de nossa história, além de oferecer uma vantagem em momentos como o atual, em que há uma demanda pela redefinição de prioridades e políticas governamentais. Qualquer nova orientação poderá ser realizada de forma muito mais eficiente e com menores riscos em função da existência de um planejamento continuado, que é realizado há décadas.

No atual contexto, quanto melhor entendermos sobre como os diferentes instrumentos de planejamento orientam as ações de quem governa, maiores serão as chances de retomada do desenvolvimento do país. O livro que você vai ler permitirá conhecer muito mais sobre esse tema. Como nos revela Fernando Antônio França Sette Pinheiro Júnior, através de sua sólida pesquisa que tem Minas Gerais como objeto de estudo, convivem num mesmo governo diferentes concepções de planejamento governamental: uma mais tecnocrática e inflexível e outra mais política e dinâmica. A primeira concepção inclui os instrumentos de planejamento constitucionais tais como o Plano Plurianual de Ação Governamental e a Lei de Diretrizes Orçamentária. A segunda, por sua vez, é representada por instrumentos complementares desenvolvidos pelos gestores em seu dia a dia de trabalho e que levam em conta demandas específicas da sociedade, a disponibilidade de recursos orçamentário e de pessoal e as necessidades políticas para a efetiva execução das ações. Como recomenda o autor, é necessário integrar melhor os instrumentos constitucionais às práticas complementares de planejamento, de forma a torná-los mais atrativos e úteis para quem governa.

O leitor terá acesso a uma pesquisa que se beneficiou das inúmeras qualidades do autor. Apesar de ainda jovem, Fernando Antônio França Sette Pinheiro Júnior já acumula experiências importantes na administração pública estadual. Ao mesmo tempo, o autor cursou três dos melhores programas de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) do país, o que lhe confere uma capacidade única de combinar questões práticas com o rigor da pesquisa científica. Ao longo da leitura, é possível aprender mais sobre a consolidação do planejamento governamental no país e sua efetiva utilização na gestão diária dos governos, através de entrevistas em profundidade com ex-secretários de Estado. No momento em que o país tenta superar mais uma crise, o livro deveria ser leitura obrigatória dos que foram escolhidos para nos governar, a fim de recolocarem o Estado brasileiro no caminho do desenvolvimento, articulando melhor as medidas de curto prazo com as diretrizes de longo prazo.

### **CÁSSIO MALDONADO TURRA**

Doutor em demografia pela University of Pennsylvania (2004), título obtido com distinção e Professor Associado do Departamento de Demografia/Cedeplar/Universidade Federal de Minas Gerais.