

Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância



PLANEJAMENTO PÚBLICO

Ficha técnica

Ministério da Cultura
Secretaria de Articulação Institucional
Coordenação Geral de Instrumentos de Gestão do SNC

Universidade Federal da Bahia

Reitor

Dora Leal Rosa

Vice-reitor

Luiz Rogério Bastos Leal

Escola de Administração

Diretor

Francisco Lima Cruz Teixeira

Vice-diretor

Ernani Coelho Neto

Equipe de desenvolvimento do Projeto

Coordenador Geral

Ernani Coelho Neto

Coordenador Técnico

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Consultora Convidada

Neuza Hafner Britto

Consultora Convidada

Ângela Maria Menezes de Andrade

Consultor Pedagógico

José Márcio Barros

Analista Técnica

Katia Costa

Analista Técnica

Luana Vilutis

Pesquisadora

Justina Tellechea

Assessora de Comunicação

Denise Gomes Alves

Designer Instrucional

Paulinha Moreira

Designer Gráfico

Anderson Machado
Ilustrador
Rafael Barbosa de Freitas
Secretária Executiva
Lisandra dos Santos Alcântara

Professores Conteúdistas

Módulo Introdução ao Ambiente da Formação

Justina Tellechea

Módulo Cultura e Produção Simbólica

Doia Freire

José Márcio Barros

Módulo Políticas Públicas de Cultura

Lia Calabre

Rosana Boullosa

Módulo Planejamento Público

Horácio Nelson Hastenreiter Filho

Módulo Cultura e Desenvolvimento

Paulo Miguez

Módulo Sistema Nacional de Cultura

Cleide Vilela

Módulos de Elaboração de Planos

Neuza Hafner Britto

Pesquisa e Material Complementar

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Katia Costa

Luana Vilutis

Paulinha Moreira

Supervisão de Tutoria

Edivânia Landim

Justina Tellechea



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-compartilhamento pela mesma Licença 4.0 International. Para ver uma cópia desta licença, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Sumário

Apresentação do Projeto	5
Apresentação do Módulo	6
Unidade I - O Planejamento nos Setores Público e Privado	8
Para refletir	9
Unidade II - Governança e Governabilidade	10
Para refletir	11
Unidade III - Modelos de planejamento aplicados ao setor público	12
Para refletir	13
Unidade IV - O Planejamento Governamental na Constituição Brasileira	14
Os Planos Plurianuais (PPA)	15
A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)	16
A Lei Orçamentária Anual (LOA)	17
Para refletir	18
Aprendendo com a realidade...	20
Questões para o fórum de discussão teórica	21
Atividade	22
Glossário	23

Apresentação do Projeto

A lei que aborda o Plano Nacional de Cultura (PNC) prevê a assistência técnica a estados e municípios, estabelecendo como responsabilidade da União estimular que as demais esferas se capacitem para o exercício de suas responsabilidades, a partir de um planejamento adequado e alinhado às diretrizes nacionais. Não é por outro motivo que você está lendo esse texto agora.

Os Planos de Cultura Estaduais e Municipais surgem dentro do contexto de efetivação de uma política descentralizada para a área cultural. Para tal, é demandado o envolvimento de governantes, de agentes públicos e sociais, da comunidade artístico-cultural e da sociedade em geral, operando como elementos norteadores dos rumos da política cultural e da sua execução nas três instâncias de governo, o que inclui, logicamente, a instância municipal.

Com o propósito de apoiar os municípios no seu processo de elaboração dos PMC, surgiu o projeto de Assistência Técnica à Elaboração de Planos Municipais Culturais, viabilizado a partir de parceria do Ministério da Cultura (MinC) com a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), o qual teve como principal objetivo prover assistência técnica à elaboração de Planos Municipais de Cultura de doze (12) Capitais e oito (8) cidades de regiões metropolitanas do país. O Projeto foi desenvolvido sob a liderança do órgão de gestão cultural de cada município, com aporte da consultoria da UFBA, em articulação com o Conselho de Políticas Culturais, contando com representativa participação da sociedade civil.

Apesar do relativo sucesso do projeto, ele se mostrou limitado para o tamanho do país e para os objetivos de integração do Ministério da Cultura. O Brasil tem mais de 5.000 municípios e a assistência técnica personalizada mostrou-se inviável para apoiar o desenvolvimento de Planos de Cultura em um volume representativo do território nacional. É nesse contexto que surge a segunda fase do projeto, denominada **Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância**.

A proposta de Educação à Distância, com capacitação facilitada por um Ambiente Virtual de Aprendizagem (AVA) permitirá que, em média, 400 municípios sejam capacitados e apoiados, simultaneamente, no seu processo de desenvolvimento de Planos Municipais de Cultura. Cada município indicou dois representantes: o primeiro, do órgão público responsável pela gestão da área cultural e o segundo, representante da sociedade civil.

O conteúdo da formação está inteiramente disponível no AVA, mas ele é apenas um dos insumos importantes para que você, participante, possa desenvolver o Plano de Cultura do seu município. Certamente, a participação nos fóruns, a interação com seus pares, a realização das atividades propostas, as dúvidas esclarecidas junto aos tutores serão igualmente fundamentais para o sucesso da empreitada que ora se inicia.

Sucesso!

Apresentação do Módulo

Desde os primeiros contatos com a área de gestão, tomamos conhecimento de que qualquer processo bem gerido é iniciado com um bom planejamento, não é verdade?

É desse modo que a elaboração e a execução dos Instrumentos de Planejamento e Orçamento tendem, cada vez mais, a se tornarem ferramentas imprescindíveis ao novo gerenciamento público. Utilizá-las com competência, no entanto, exige mais do que o conhecimento de leis e normas. Novas técnicas, práticas e posturas são esperadas dos gestores e parlamentares contemporâneos, inclusive o crescimento da consciência de que estão a serviço do bom desempenho para atingir o resultado de pleno atendimento ao cidadão, com a otimização no uso de recursos públicos.

No Brasil, como em outros países em desenvolvimento, com a escassez de recursos e a especificidade da estrutura econômica, o planejamento, sobretudo até os anos 80 do século passado, esteve direcionado apenas para os investimentos nos setores mais básicos. No entanto, mais contemporaneamente, compreendeu-se que a agenda estritamente econômica aplicada ao planejamento cria uma importante limitação, ao deixar a questão social em segundo plano, com consequências que se refletem de forma mais aguda na população de baixa renda. Durante muito tempo, a preocupação com o desenvolvimento social teve presença pouco relevante nas experiências brasileiras de planejamento, produzindo poucos efeitos práticos.

Falar de planejamento público, associando-o a área de cultura, abre boas perspectivas para os novos rumos desejados para essa área no país, inclusive para um desenvolvimento humano mais integral. Você não acha?

Então, vamos lá!

Ao final deste módulo, esperamos que você seja capaz de:

- ✓ Distinguir o planejamento nos setores público e privado;
- ✓ Compreender os conceitos de governança e governabilidade e como estes afetam e são afetados pelo planejamento público;
- ✓ Compreender diferentes modelos de planejamento aplicados ao setor público;
- ✓ Identificar aspectos do planejamento governamental na constituição brasileira;
- ✓ Entender o contexto e o escopo dos planos plurianuais (PPA);
- ✓ Compreender o arcabouço legislativo que afeta o planejamento público e, em especial, a relação entre os Planos Plurianuais (PPA) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA).

O autor do módulo

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Possui graduação em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1988), mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (1998) e doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2005). Foi superintendente de Tecnologia e Competitividade da SECTI/BA e coordenador executivo do projeto Parque Tecnológico de Salvador. Atualmente é professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Objetivo

Proporcionar uma visão geral do planejamento no setor público no Brasil, permitindo aos participantes associarem os planos municipais de cultura aos processos, ciclos e instrumentos de gestão pública, com ênfase em planejamento e orçamento nos municípios.

Conteúdos geradores

Governabilidade, governança e participação social. Modelos de planejamento aplicados ao setor público. Planejamento nas políticas públicas. O plano municipal de cultura como instrumento de planejamento. Instrumentos constitucionais do planejamento governamental. O Plano Nacional de Cultura e a necessária integração com o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual-LOA.

Percurso graficado da aprendizagem

O percurso graficado da aprendizagem representa a trajetória que lhe propomos nesse estudo: aquilo que o módulo oferece, o que esperamos que você aprenda e o resultado dessa aprendizagem e suas ressonâncias no Plano Municipal de Cultura.



Unidade I - O Planejamento nos Setores Público e Privado



Questões para reflexão

Qual a importância do planejamento em sua vida cotidiana? E no que diz respeito à administração pública e administração privada, por que o planejamento é necessário? O que é planejamento estratégico?

O planejamento estratégico é uma prática essencial na administração tanto pública como privada, devido aos comprovados benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Organizações que têm as suas atividades de planejamento bem estruturadas destacam-se pela elevação de sua eficiência, eficácia e efetividade, as quais impactam de forma positiva a racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Segundo Pfeiffer (2000), apesar de o planejamento estratégico ter aplicação comum nas administrações pública e privada, há peculiaridades específicas para cada administração. Sendo assim, é importante que você tenha em mente que não estamos aqui falando de um modelo idealizado de administração pública ou privada, mas sim da vida como ela é.

Quando observamos a organização das empresas privadas, percebemos que elas valorizam aspectos como funcionalidade, clareza das linhas de decisão e uma certa simplicidade. Nas organizações públicas, por sua vez, a administração, frequentemente, não se separa das questões políticas, essas últimas, muitas vezes apresentadas e configuradas segundo seus inerentes conflitos de interesse e assimetrias de poder. Desse modo, essas organizações se apresentam, na maioria das vezes, com gestão complexa, com elevada superposição de funções. As organizações privadas se planejam para cumprir a sua missão e realizar lucros, o que é compatível com a natureza das mesmas. Nas organizações públicas, os objetivos a serem atingidos nem sempre são tão evidentes. Esse tipo de

organização existe para servir o público, mas é da sua natureza servir simultaneamente a interesses privados ou particulares de maneira informal.

Os clientes das empresas privadas são delimitados pelos seus campos de atuação com relações claramente definidas através de compra ou de contrato. Já as empresas públicas devem atender a diferentes sujeitos políticos, o que pode se traduzir numa “clientela” ampla e diversificada, com relações, na maioria das vezes, não muito definidas. Como consequência, repetidamente, o “cliente” não é visto como tal (PFEIFFER citado por JESUS e PACHECO, 2009).



Foto: David R.

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/dr/5171999>

Pensamos que as diferenças acima relacionadas já são suficientes para que você perceba que o desafio de planejar para o setor público é muito maior que para o setor privado. Ainda assim, é importante reconhecer os avanços conceituais e instrumentais do modelo de planejamento advindo dos últimos planos plurianuais que, entre outros motivos, justificam o desenvolvimento do processo de capacitação do qual você participa agora.

Nas suas últimas versões, os Planos Plurianuais de Atividade (PPA) inovaram em dois importantes aspectos: o primeiro foi o estabelecimento do processo participativo da sociedade organizada na formulação da base estratégica do plano - compreendida pela estratégia de desenvolvimento, mega objetivos e desafios do plano; e o segundo refere-se ao seu modelo de gestão, que reafirma a continuidade do processo de implementação da gestão por resultados na administração pública e traz algumas inovações (PARES e VALLE, 2006).

Para refletir

Em sua opinião, quais os principais impactos negativos trazidos pela inserção das questões políticas na formação da agenda de planejamento?

Vimos que nas organizações públicas, os objetivos a serem atingidos nem sempre são tão evidentes. Apesar de existirem para servir o público, servem simultaneamente a interesses privados ou particulares de maneira informal. Que conjunto de forças, representativas do interesse coletivo ou proveniente de interesses privados e/ou particulares podem interferir no planejamento na área cultural do seu município?

Unidade II - Governança e Governabilidade



Foto: Fernando Moital

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/alacraus/6961397295/in/photostream/>

Questões para reflexão

Você já ouviu falar em governança? O que lhe vem à cabeça quando se fala em governabilidade? Qual a relação entre governança e governabilidade? E qual a relação disso tudo com o plano municipal de cultura?

Como vimos, o planejamento público contemporâneo no nosso país vem valorizando as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais envolvidos na gestão da coisa pública. Como aspecto marcante que acompanha as mudanças recentes na gestão pública, essa ampliação justifica a crescente ênfase atribuída à temática da ‘governança’ (governance). As novas tendências da administração pública e da gestão de políticas públicas valorizam o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. Quando se reconhece a necessidade da ampliação do número de atores que deve ser envolvido na gestão pública, há o impulsionamento de novas formas de articulação político-administrativa, frequentemente se aproximando da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno que está cada vez mais presente no atual debate sobre governança (FREY, 2007).

Mas o que é essa tal de governança?

Essa questão admite um escopo relativamente amplo de respostas, já que as conceituações associadas ao termo são trabalhadas por uma grande diversidade de autores, com algumas particularidades nas diferentes visões. Procurando reunir as visões que mais se aproximam daquela que é a privilegiada pelo nosso projeto dos Planos Municipais de Cultura, entenderemos governança, sobretudo, como uma forma de expressão da capacidade de ação do Estado. Capacidade essa traduzida na implementação das políticas públicas e no atingimento dos objetivos coletivos. A questão que se apresenta como consequência dessa compreensão de governança é: como identificar políticas públicas a

serem privilegiadas e objetivos coletivos a serem atingidos? Antes de responder a essa questão, é importante que incorporem um novo conceito, o de governabilidade.

O que é, então, governabilidade?

A Governabilidade pode ser compreendida como a capacidade de discernir necessidades e anseios sociais, traduzindo-os em políticas públicas que afetem positivamente a sociedade, respondendo aos seus principais problemas.

Pela definição acima, fica claro que a identificação das políticas públicas a serem privilegiadas e dos objetivos a serem atingidos estão associadas às condições de governabilidade. Desse modo, um planejamento que esteja de acordo com os valores contemporâneos associados às políticas públicas deve estar pautado na capacidade de identificar e traduzir em forma de políticas públicas as principais demandas sociais (governabilidade), implementando-as e satisfazendo os anseios coletivos (governança).

Você verá mais adiante que a metodologia estabelecida para o desenvolvimento dos Planos Municipais de Cultura é fortemente baseada na preocupação com as questões de governabilidade e governança. Ela está pautada num processo participativo de identificação dos anseios culturais e na sua tradução em objetivos e ações que os reflitam.

Para tal, é valorizada uma forma de governança baseada no respeito e consideração às redes de atores, a qual deve ser estabelecida e vista como uma governança participativa, o que vai ao encontro dos preceitos mais atuais de valorização das práticas democráticas.

Para refletir

Releia com atenção os conceitos recém-apresentados de governança e governabilidade. Como você relacionaria causa e efeito quando falamos de governança e governabilidade? Ou seja, a governança afeta a governabilidade ou a governabilidade é que afeta a governança?

Unidade III - Modelos de planejamento aplicados ao setor público



Foto: Fabrício Marcon

Disponível em: <https://www.flickr.com/photos/cadeafoto/2490886831>

Nos dois itens anteriores falamos um pouco sobre as peculiaridades do planejamento no setor público e apresentamos os conceitos de governança e governabilidade, contextualizando-os em relação ao nosso objetivo de desenvolver os Planos Municipais de Cultura. Vamos agora utilizar o conteúdo visto anteriormente como insumo para uma melhor compreensão de como se estabelecem os modelos de planejamento aplicados ao setor público.

Em primeiro lugar, é importante associar o planejamento público à capacidade de governar. O ato de governar implica em articular necessariamente três variáveis: (a) um projeto de governo, (b) uma capacidade de governo, (c) a atuação sobre um nível determinado de governabilidade (DE TONI, 2003).

A eficácia de um projeto de governo depende, então, além das habilidades e competências próprias dos quadros e das organizações políticas, das condições de governabilidade. Essas, por sua vez, dependem das relações que o governo estabelece com outros atores sociais e da forma como se dá a disputa pela hegemonia social. A capacidade de governo viabiliza seu projeto e pode gerar maior governabilidade quanto se expressa como capacidade de direção, gestão, administração e controle.

Você percebe, agora, que os Planos Municipais de Cultura são também instrumentos de governabilidade?

Sendo assim, quando pensamos nos modelos de planejamento de setor público, devemos pensar em propostas que sejam suficientemente abrangentes para incorporar e conciliar três sistemas de natureza diferenciada: (a) um sistema propositivo de ações e projetos, (b) um sistema social sobre o qual tem se diferentes graus de controle e (c) um sistema de direção e planejamento (a capacidade de governar) (DE TONI, 2003).

Vamos falar um pouquinho sobre esses três sistemas.

O sistema propositivo de ações e projetos consiste na proposta de atuação de um governo. É composto de uma agenda de atividades que deve ser implementada para que o governo cumpra a sua função e atinja os seus objetivos.

O sistema social é determinado pela forma como estão articulados os diversos atores sociais relevantes para construção do próprio sistema propositivo. Planejar é também definir como se dará a participação dos diferentes atores sociais, de forma que a sociedade esteja plenamente representada na agenda de governo. Com muita frequência, a diferença de poder entre os diferentes atores sociais é responsável por agendas elitistas ou que privilegiam um determinado segmento social.

A capacidade de governar, por fim, não pode ser dissociada da capacidade de construir uma rede de governança ampla, articulada e parcimoniosa. Deve-se observar, ainda, que para que seja evitado um vácuo de legitimidade em processos de governança, recomenda-se a adoção da concepção de detentor (holder) de títulos ou direitos como critério de participação.

O que isto significa?

Isto significa que uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar ou integrar um arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifica seu envolvimento. Identificar o ‘desenho político’ ou o arranjo de governança mais pertinente, torna-se tarefa fundamental da própria governança, durante o seu processo de constituição. Parece imprescindível que os arranjos de governança sejam resultado de amplas negociações que envolvam, além das partes interessadas, a própria representação popular, de modo que tais formas alternativas de deliberação política possam efetivamente alcançar legitimidade democrática (Frey, 2007).

A rede de governança estabelecida será, então, fator determinante para dar direção ao planejamento e para garantir a capacidade de governar.

Devemos, então, enxergar os três sistemas como complementares, estabelecidos em um processo sequencial. A princípio, antes de qualquer intervenção ou planejamento, existe um conjunto de atores que impactam e são impactados pela agenda e pela forma de agir de um governo. Algo como uma rede social de relacionamento envolvendo esses atores. Quando em torno dessa rede se estabelecem processos de governança, percebemos a incorporação de regras do jogo (institucionalidade) e planejamento. Temos, então, um sistema de direção e planejamento. É esse sistema de planejamento que por fim irá propor e estabelecer uma agenda de atividades (sistema propositivo de ações e projetos).

Para refletir

Tendo em vista a elaboração dos Planos Municipais de Cultura, procure construir uma representação esquemática que apresente o relacionamento entre os três tipos de sistemas acima mencionados: de ações e projetos, social e de direção e planejamento.

Unidade IV - O Planejamento Governamental na Constituição Brasileira



O Ministério da Cultura, ao apoiar e financiar um projeto para dar apoio ao desenvolvimento dos Planos Municipais de Cultura, sinaliza claramente a sua crença no planejamento como ferramenta de promoção do desenvolvimento. Na verdade, o planejamento na área pública ganhou reforço com a Constituição Federal de 1988, a qual criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no Plano Plurianual de Atividades (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os quais serão tratados mais à frente. O instrumento da LDO, sem similar no passado, e a incorporação do planejamento na área de finanças são as grandes inovações no que diz respeito ao gasto público. A partir da Carta Magna foram estabelecidos os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, que além do PPA e da LDO, compreende também a Lei de Orçamentos Anuais (LOA).

O processo democrático trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e a prestação de contas. O planejamento e o orçamento tendem a emular esse ambiente social, que exige crescente governança para governar “com” e para fazer “com” a sociedade. Conceitos como parceria, participação social, concessões públicas eram pouco usuais na administração pública até o início dos anos 90. A necessidade de estabelecer fronteiras jurídicas entre o que é estatal e público e o que é público e privado torna-se vital para abrigar novas formas de contrato e de relações administrativas. Esse ambiente de múltiplas pactuações leva a uma demanda para inscrevê-las nos instrumentos de planejamento e orçamento, como forma de assegurar transparência e compromissos ao longo dessa nova teia de responsabilidades (PARES E VALLE, 2006).

Os Planos Plurianuais (PPA)

O PPA é o instrumento que organiza a visão do governo e aprimora sua capacidade de articulação, considerando ações do setor público para articulá-las, com as do setor privado e do terceiro setor. No plano municipal, o PPA visa o desenvolvimento do município no horizonte de quatro anos, estabelecendo as medidas, gastos e objetivos a serem seguidos pela Administração ao longo desse período, integrando-os às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), das quais falaremos mais adiante. No entanto, como você está atento, já percebeu que a ideia dessa integração é superar um dos grandes problemas relacionados à administração pública: o descasamento entre planejamento e orçamento.

O PPA dá maior transparência às ações, propiciando o acompanhamento e a avaliação dos programas, garantindo maior eficiência dos gastos públicos, permitindo maior visibilidade e integração na atuação das Secretarias, além de combater a duplicação de esforços.

O Plano Plurianual (PPA), no Brasil está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e foi regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29.10.1998, em plena compatibilidade com o princípio do orçamento de investimento. Uma das características interessantes do PPA é a busca de que ele não seja algo restrito ou marcado por um governo. Sendo aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação, o Plano tem vigência do segundo ano de um mandato do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Não é interessante?

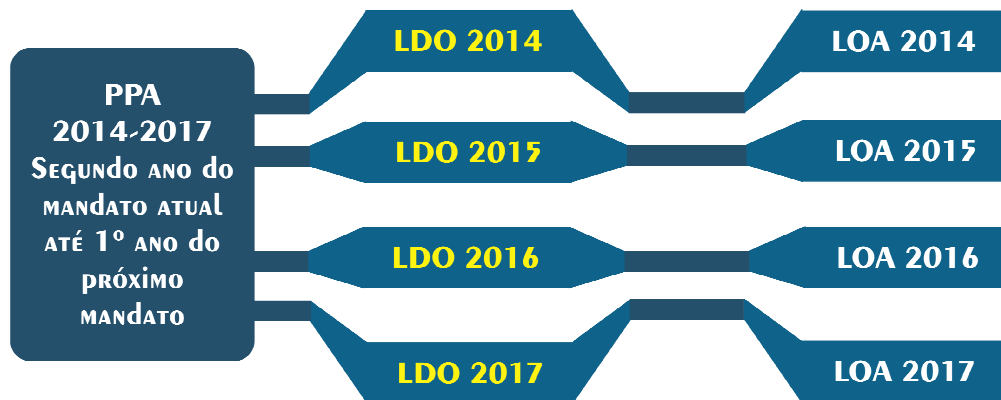
Nele se prevê a atuação de governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo, buscando o cumprimento do princípio da continuidade da prestação do serviço público, em prol do interesse público.

Com a obrigatoriedade do PPA, tornou-se mandatário ao Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento, de modo a não ferir as diretrizes nele contidas. Os investimentos ficam, dessa maneira, restritos aos programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

Outro aspecto que deve ser observado nas diretrizes constitucionais que tratam do PPA é que apesar de direcionado ao setor público, a Constituição procura relacioná-lo ao setor privado também, sugerindo que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo Plano Plurianual vigente.

A figura apresentada a seguir sintetiza o arcabouço legislativo do planejamento público: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e Relações com o Plano Plurianual de Atividades (PPA).

Relacionamento entre os instrumentos de Planejamento PPA, LDO e LOA.



Relacionamento entre os instrumentos de Planejamento PPA, LDO e LOA.

O arcabouço legislativo brasileiro, a partir da constituição de 1988 tem uma forte preocupação em relacionar planejamento e orçamento. Infelizmente, no entanto, a maioria das observações sobre a integração entre o planejamento e o orçamento parte de uma situação idealizada, ou seja, do que deveriam ser o planejamento e o orçamento, em termos de seus reais objetivos e funções, para constatar que, na realidade, eles, frequentemente, são a negação prática da sua concepção ideal. Ou seja, o que geralmente se verifica é que a atividade prática do planejamento e do orçamento não está em consonância com as finalidades para as quais estes instrumentos foram concebidos (MATTA, 1998).

Para que você compreenda o que queremos dizer, vamos apresentar a vocês duas leis que estão associadas a essa relação desejada entre planejamento e orçamento: a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias ("LDO") tem como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sincronizar a Lei Orçamentária Anual ("LOA") com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA, em estrita observância aos princípios do orçamento para o investimento e às unidades orçamentárias.

De acordo com o parágrafo 2º, do art. 165, da Constituição Federal de 1988, a LDO deverá trazer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA, dispondo, ainda, sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em observância ao princípio da anualidade orçamentária, a LDO será elaborada, anualmente, pela Administração e aprovada pelo Poder Legislativo que, após aprovação, devolverá ao Executivo para sanção. É importante destacar que a Constituição de 1988 não prevê a possibilidade de rejeição do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que prescreve, em seu art. 57, §2º, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto, logo, o projeto após entregue pelo Executivo deverá ser analisado e encaminhado para aprovação.

A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual ("LOA") ou orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO, em conformidade com o princípio da unidade do orçamento público. É uma lei, em sentido formal, elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas em determinado ano (princípio da anualidade do orçamento). A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura, sendo competência do Chefe do Poder Executivo de cada ente público enviar ao órgão legislativo a proposta do orçamento

Agora, conhecendo a LDO e a LOA, as inconsistências do mundo real, da qual falávamos acima, ficarão mais claras. Na “vida como ela é”, os prazos de tramitação das leis que compõem o sistema, por vezes, quebram a hierarquia constitucional que atribui ao PPA o caráter supraordenador e à LDO o caráter de orientadora da elaboração da LOA, sendo esta última vinculada tanto a LDO quanto ao PPA. Na figura 2, vista acima, fica claro que um Plano Plurianual de quatro anos se desdobra em quatro versões anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essa, por sua vez, resulta na Lei de Orçamento Anual (LOA), também anual. Até aí tudo parece encaixado e funcional, não é verdade?

Agora vejam só a contradição!

Ao observarmos a Constituição Federal de 1988, vamos verificar que os artigos 165, 166 e 167 proíbem que o Congresso aprove emendas ao orçamento que não estejam compatibilizadas com o plano em andamento. No entanto, na “vida como ela é”, a lógica sequencial do PPA e do orçamento não tem sido observada. A proposta da LOA tem tido importância saliente, sendo, repetidamente, apreciada antes da proposta do PPA, demonstrando que o Congresso se interessa mais pelos detalhes dos gastos da LOA que pela sua precisa vinculação ao processo de planejamento.

Ainda que se reconheça a legitimidade do poder do Congresso para alterar o orçamento, a aparente troca das prioridades entre o PPA, a LDO e a LOA aprovados infere o fracasso do PPA como instrumento de aperfeiçoamento do processo de planejamento e orçamento para fornecimento de diretrizes estratégicas e para que se atinja uma eficiente alocação dos escassos recursos públicos. O autor lembra que, na tramitação de diversos PPAs, o sistema político jogou para o alto as exigências da lei e aprovou a LOA antes de aprovar o PPA ao qual a LOA estaria subordinada. No ano de 2000, por exemplo, o PPA só foi aprovado em julho, com o orçamento a ele subordinado já sendo executado desde janeiro daquele ano; e, em 2004, a aprovação do PPA ocorreu também no segundo semestre, já no oitavo mês do ano. Lamentavelmente, além do não cumprimento dos prazos, também se atribui inconsistência ao fato de que os agentes políticos têm dado pouca importância ao sistema de planejamento orçamentário.

A despeito dessa avaliação crítica, não estamos aqui desvalorizando a importância da função planejamento. Muito pelo contrário! Entendemos que o processo de valorização

da função planejamento, sobretudo aquele de natureza participativa, é quem poderá, gradativamente, mudar a lógica atual e permitir que, ao longo dos próximos mandatos, o orçamento obedeça ao planejamento. O norteamento das ações públicas, a partir de diretrizes estratégicas que se desdobrem em planejamento e orçamentos coerentes, conforme a figura abaixo, permitirá que a administração pública comece a seguir caminhos menos erráticos, garantindo integração, abrangência e coerência de suas ações e articulação com a visão de futuro do país nas mais diversas áreas e segmentos. De certo que na área cultural também!

Relação Entre Diretrizes Estratégicas do Governo e Instrumentos de Planejamento Previsto na Legislação Brasileira



Para refletir

Ainda não está na hora de pensar nas metas e objetivos do PMC do seu município, mas é importante que você comece a refletir sobre algumas premissas para o seu desenvolvimento. Pense e escreva um exemplo, ainda que fictício de uma Diretriz Estratégica para a área cultural que se traduza em uma meta ou Objetivo (Item do PPA), que tenha suas despesas de capital especificadas (LDO). Fica claro para você o processo de desdobramento?

Referências das unidades

DE TONI, J. **Planejamento e elaboração de projetos**. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <[http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf](http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2014.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007

JESUS, I.R.D; PACHECO, S. O. Planejamento Estratégico Governamental - o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Congresso Internacional de Administração: Gestão Estratégica em Tempo de Mudanças. Ponta Grossa - Paraná, 2009.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTA, J. L. J. da. **O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira**. 61 p. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp)-Rio de Janeiro, Fundação Escola de Serviço Público - Fesp, 1998.



Aprendendo com a realidade...

Apresentamos, aqui, um pedacinho do PPA associado ao **Programa 2027 Cultura: Preservação, Promoção e Acesso**. Veja, em destaque, um dos objetivos do Programa:

Objetivo 0780 - Promover a cidadania e a diversidade das expressões culturais e o acesso ao conhecimento e aos meios de expressão e fruição cultural.

Executor: 42000 - Ministério da Cultura

Agora veja as metas associadas ao objetivo acima:

Metas

- Elaborar novos instrumentos legais e aperfeiçoar os instrumentos já existentes, no campo da proteção dos conhecimentos e das expressões populares e tradicionais
- Implantar 20 escolas técnicas de cultura
- Implantar 35 núcleos de Cidadania Cultural
- Implantar Central de Atendimento ao proponente, com núcleos descentralizados em todas as representações regionais do MinC
- Implementar plataforma digital de amplo acesso para medição e monitoramento das condições de acesso à cultura
- Realizar 36 seminários ou oficinas, em âmbito nacional, estadual e municipal, para formação, qualificação e
- Capacitar a participação de agentes públicos e da sociedade civil em instâncias colegiadas e na formulação e acompanhamento da política cultural
- Realizar cartografia da diversidade cultural brasileira, identificando territórios culturais, agentes e grupos, instituindo a categoria de micro-territórios como unidades básicas promotoras de singularidades simbólicas e identitárias

Notem que a execução dessas metas, associadas ao PPA, demandam recursos para serem atingidas. Daí, entendemos que essas metas têm um caráter supraordenador para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual, finalmente, tem um caráter orientador para a Lei Orçamentária Anual (LOA) que é quem vai assegurar, de fato, os recursos para que as ações vinculadas às metas acima sejam desenvolvidas.

Questões para o fórum de discussão teórica

No *Fórum de Discussão Teórica* faremos uma discussão, mediada pelos tutores, visando o aprofundamento e a problematização dos temas do módulo Planejamento Público.

Para fundamentar a discussão, é importante que você estude os materiais disponíveis no box desse módulo e oriente-se pelos questionamentos abaixo. Mas lembre-se: um fórum não é um questionário!

- Na sua opinião, quais os principais impactos negativos trazidos pela inserção das questões políticas na formação da agenda de planejamento?
- Tendo em vista a elaboração dos Planos Municipais de Cultura, procure construir uma representação esquemática que apresente o relacionamento entre os três tipos de sistemas mencionados no texto: de ações e projetos, social e de direção e planejamento.
- Como garantir que em seu município o planejamento mantenha o seu caráter supraorientador para definição do orçamento anual da área de cultura? O que pode ser feito para que as metas estabelecidas no planejamento da área cultural não sejam desconsideradas na elaboração do orçamento?

Atividade

Com o conteúdo que você assimilou, estamos certos de que você está em condições de avaliar as alternativas a seguir. Utilize V para Verdadeiro e F para Falso para as 10 assertivas que seguem.

1. O planejamento estratégico ter aplicação comum nas administrações pública e privada, sem que haja peculiaridades específicas para cada administração. ()
2. Nas organizações públicas, a administração, frequentemente, não se separa das questões políticas, essas últimas, muitas vezes apresentadas e configuradas segundo seus inerentes conflitos de interesse e assimetrias de poder. ()
3. Nas suas últimas versões, os Planos Plurianuais de Atividade (PPA) inovaram em dois importantes aspectos: o primeiro foi o estabelecimento do processo participativo da sociedade organizada na formulação da base estratégica do plano - compreendida pela estratégia de desenvolvimento, mega objetivos e desafios do plano; e o segundo refere-se ao seu modelo de gestão, que reafirma a continuidade do processo de implementação da gestão por resultados na administração pública, trazendo algumas inovações. ()
4. As condições de governabilidade dependem apenas das relações que o governo estabelece com outros atores sociais, as quais criam barreiras à interferência da forma como se dá a disputa pela hegemonia social. ()
5. Os arranjos de governança devem ser estabelecidos sem que despenda muito tempo para tal, desse modo a legitimidade democrática, apesar de desejável, por vezes se mostra inviável. ()
6. A maioria das observações sobre a integração entre o planejamento e o orçamento parte de uma situação idealizada, ou seja, do que deveriam ser o planejamento e o orçamento, em termos de seus reais objetivos e funções, para constatar que, na realidade, eles, frequentemente, negam na prática a sua concepção ideal. ()
7. A ideia da integração PPA, LDO e LOA é superar um dos grandes problemas relacionados à administração pública: o descasamento entre planejamento e orçamento. ()
8. O processo democrático trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e a prestação de contas, o que diminuiu a exigência sobre os níveis de governança. ()
9. Do processo de planejamento estratégico da área de cultura é que são desdobradas as suas diretrizes estratégicas. ()
10. No mundo real, não raro o PPA é aprovado quando o orçamento associado a ele já está sendo executado. ()

Glossário

Holder	Detentor de títulos, capacidade de influir. Um holder, na construção de um modelo de governança, é um ator com capacidade efetiva de influenciar a agenda de governança.
Sistemas Sociais	Sistemas sociais ou estrutura social referem-se a entidades ou grupos que estabelecem relações entre si, as quais orientam-se por regras do jogo especificamente determinadas.