



LEGISLAÇÃO, PLANOS E PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Moisés Marques - 2014

Aula 2 – Legislação, planos e planejamento estratégico

- Já vimos que a Constituição influencia as políticas públicas, no Brasil
- Portanto, planejar requer também cumprir a legislação
- No entanto, planejar não pode restringir-se a isso
- O planejamento precisa estar voltado para a ação/realidade
- A cultura política também importa

CULTURA POLÍTICA

“O termo ‘cultura política’ refere-se às orientações especificamente políticas, às atitudes com respeito ao sistema político, suas diversas partes e o papel dos cidadãos na vida pública” (ALMOND e VERBA)

Orientação geral e tradicional de cidadãos de uma nação, com relação à política (f.e.: orientação dos britânicos com relação à monarquia)

Conjunto de atitudes, normas, crenças, mais ou menos largamente partilhadas pelos membros de uma determinada unidade social e tendo por objeto fenômenos políticos

Cultura política de elites e de massas

PLANO VS PLANEJAMENTO

Plano é a obra acabada, porém estática.

Planejamento é o processo, altamente dinâmico.

Exemplo:

Meu plano é viajar para a Europa no ano que vem

PLANO VS PLANEJAMENTO

Planejamento:

Programar a compra das passagens no mês em que o câmbio estiver mais favorável

Estabelecer os locais de visita

Determinar a quantidade de dias da viagem

Designar roteiros

Reservar hotéis

Preparar um orçamento

Comprar moeda estrangeira

Verificar passaporte e vistos



LEIS BÁSICAS ESTAB. CONSTITUIÇÃO

Plano Plurianual (PPA)

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

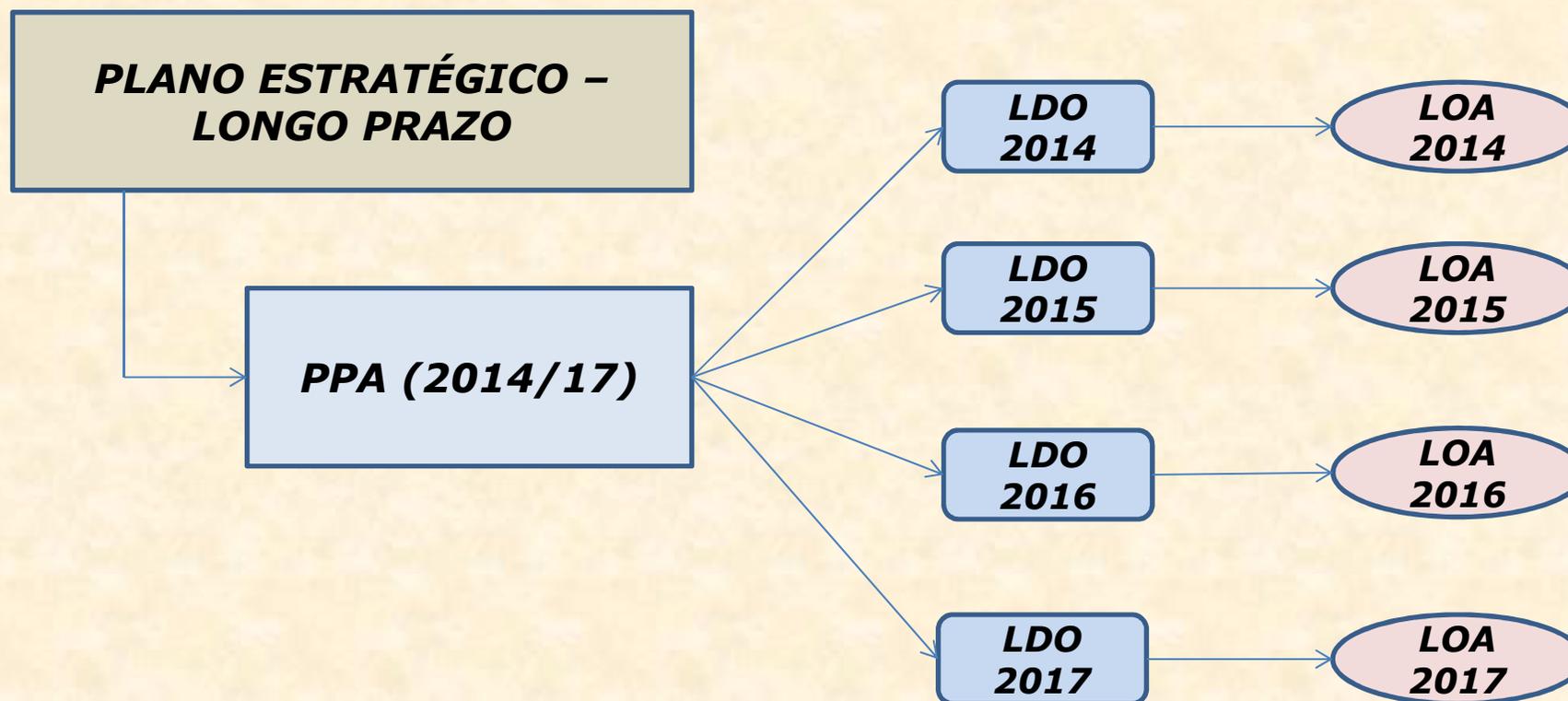
Lei Orçamentária Anual (LOA)

Tais instrumentos não podem servir apenas para cumprir formalidade jurídica, senão perdem o caráter estratégico



LRF

ENCADEAMENTO



PLANO PLURIANUAL (PPA)

- Essencial estar alinhado a um Planejamento Estratégico de mais longo prazo e/ou de outro nível governamental
- Deve conter o que será feito, nos próximos 04 anos, mantendo o que já funciona
- Plano prioritário de investimentos e gastos, em 04 anos
- Integração com Plano Diretor e Plano de Desenvolvimento do Município
- Alinhamento com programa de governo
- Deve prever parcerias e participação

PPA – 2012/2015 (Exemplo)

- Estruturado em 04 grandes eixos:
 - Desenvolvimento social e erradicação da miséria
 - Gestão, infraestrutura e PAC
 - Direitos da cidadania e movimentos sociais
 - Desenvolvimento econômico

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

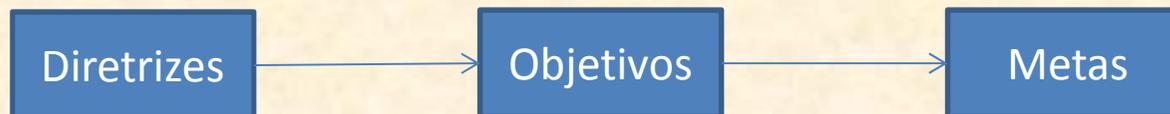
- Compatibilização com o PPA (Vigência anual)
- Orientações gerais para a LOA
- Políticas de fomento
- Alterações de legislação tributária
- Metas fiscais
- Riscos fiscais
- Apreciação e aprovação no Legislativo

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

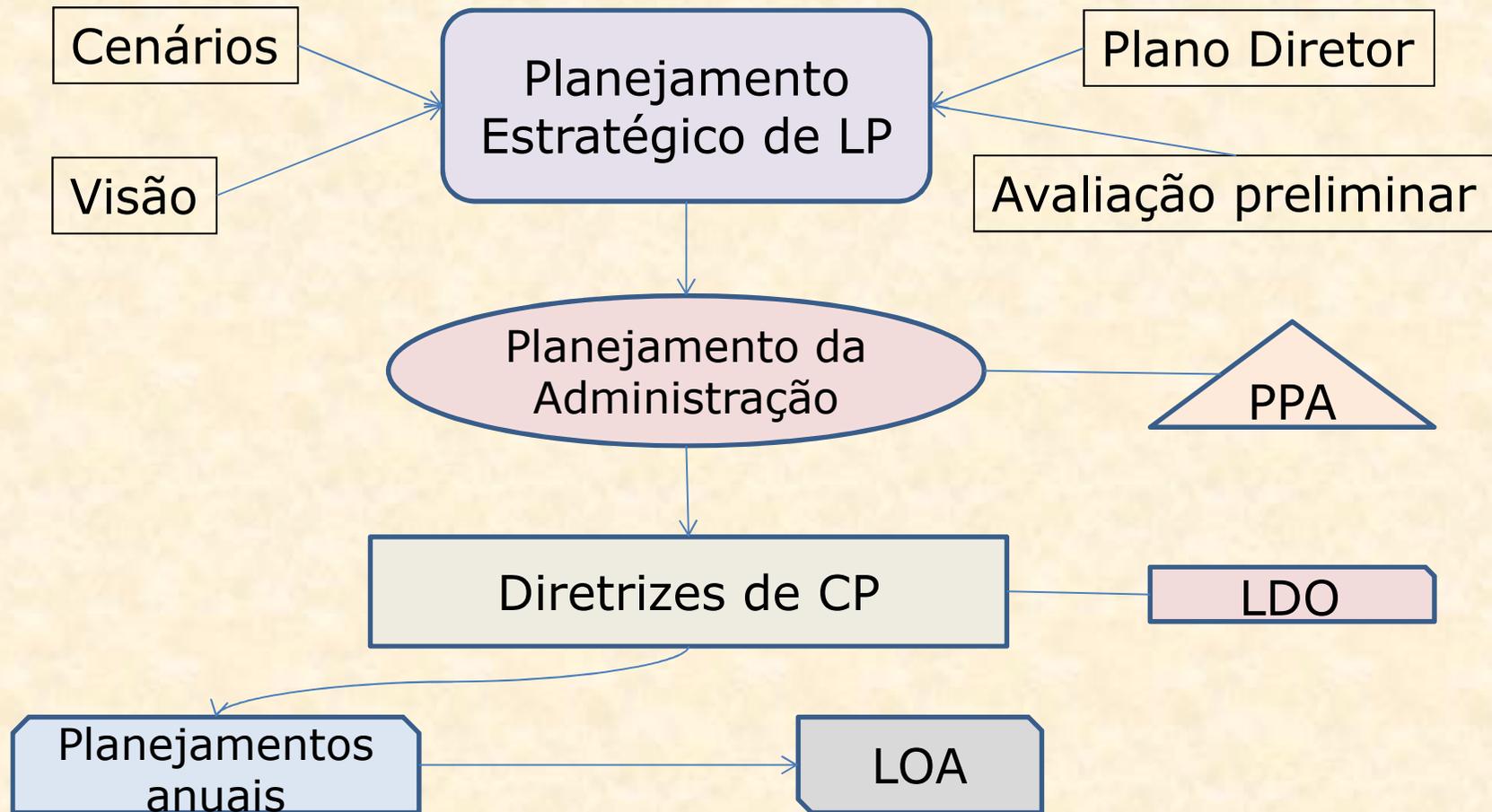
- Orçamento fiscal → Previsão de receita e fixação de despesas
- Orçamento de seguridade social
- Orçamento de investimento das empresas
- Prazos para envio, apreciação e votação no Legislativo
- Divulgação
- Compatibilização com metas fiscais da LDO

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (2001)

- Ação Pública planejada e transparente
- Responsabilidade na Gestão Fiscal
- Orçamento é indispensável para viabilizar ações estratégicas do poder público
- Aperfeiçoamento técnico de peças de planejamento e orçamento
- Reforça necessidade constante de articulação entre PPA, LDO e LOA
- Modelo DOM:



ESTRUTURA DE PLANEJAMENTO



CICLO INTEGRADO

Ciclo integrado de planejamento e orçamento



ESTATUTO DA CIDADE

Estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental

Regulamentação dos artigos 182 (Plano Diretor) e 183 (Aquisição de Propriedade) da Constituição Federal de 1988 (Lei 10.257 de 10 de julho de 2001)

Cidades sustentáveis (moradia, saneamento, infraestrutura, transportes, serviços públicos e trabalho/lazer)

Participação da população nos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano

ESTATUTO DA CIDADE

Cooperação entre governos, iniciativa privada e setores da sociedade

Criação e representação de áreas metropolitanas – Estados

Necessidade de planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões

Planejamento municipal deve envolver: planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e do desenvolvimento econômico e social

Amplia a necessidade de PDs para municípios com vocação turística, regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e empreendimentos de alto impacto)

EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NAS AÇÕES DO GOVERNO

Abordagem Qualitativa

*-Senso de alcance dos resultados programados
(Eficácia da ação governamental)*

Abordagem Quantitativa

*-Senso de utilização de recursos
(Eficiência da ação governamental)*

O QUE PARECE PRIMORDIAL?

Participação da sociedade

Gestão participativa

Organização social regional

Combinar fatores:

Concorrência com cooperação

Conflito com participação

Conhecimento local e prático com conhecimento científico

Lembrar que o espaço é marcado por relações sociais, econômicas e culturais dinâmicas

ORIGENS DA ESTRATÉGIA

- A etimologia está ligada ao campo de batalha e às formas de pensar sobre confrontos
- A palavra quer dizer algo como “a arte do general”
- Foi incorporada ao mundo dos negócios e de governos por volta da década de 1970

ORIGENS DA ESTRATÉGIA

- A hipotética guerra não é com o cliente/cidadão, nem com o fornecedor
- Muitas vezes “estratégia” diz respeito a questões básicas de sobrevivência
- Alguns autores clássicos sobre guerra e poder são bastante utilizados pelo mundo da estratégia (Sun Tzu; Maquiavel e Clausewitz)

AS LEIS DA ESTRATÉGIA

- O estudo acurado do ambiente permite detectar oportunidades e ameaças existentes
- A estratégia é formada de um modo deliberado e consciente
- Estratégias devem ser, elegantemente, simples

AS LEIS DA ESTRATÉGIA

- Estratégias devem ser explícitas
- Estratégias só devem ser implementadas depois de totalmente formuladas
- Estratégias são únicas e apropriadas

ESTRATÉGIA COMO PLANEJAMENTO

O planejamento é formal, consciente, decomposto em etapas, substratégias, planos... Todos são delineados e apoiados por técnicas

A responsabilidade pela execução é dos planejadores

ESTRATÉGIA COMO PLANEJAMENTO

As estratégias surgem prontas a partir do processo de planejamento

As estratégias são implementadas atendendo-se a orçamentos, objetivos, programas e planos de ação

HORIZONTES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Geralmente é de alguns anos (em torno de 4 anos), mas isso não implica que não possam existir correções de rumo, no meio do caminho.

É preciso “enxergar longe” para agir de forma mais concreta no curto prazo.

HORIZONTES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

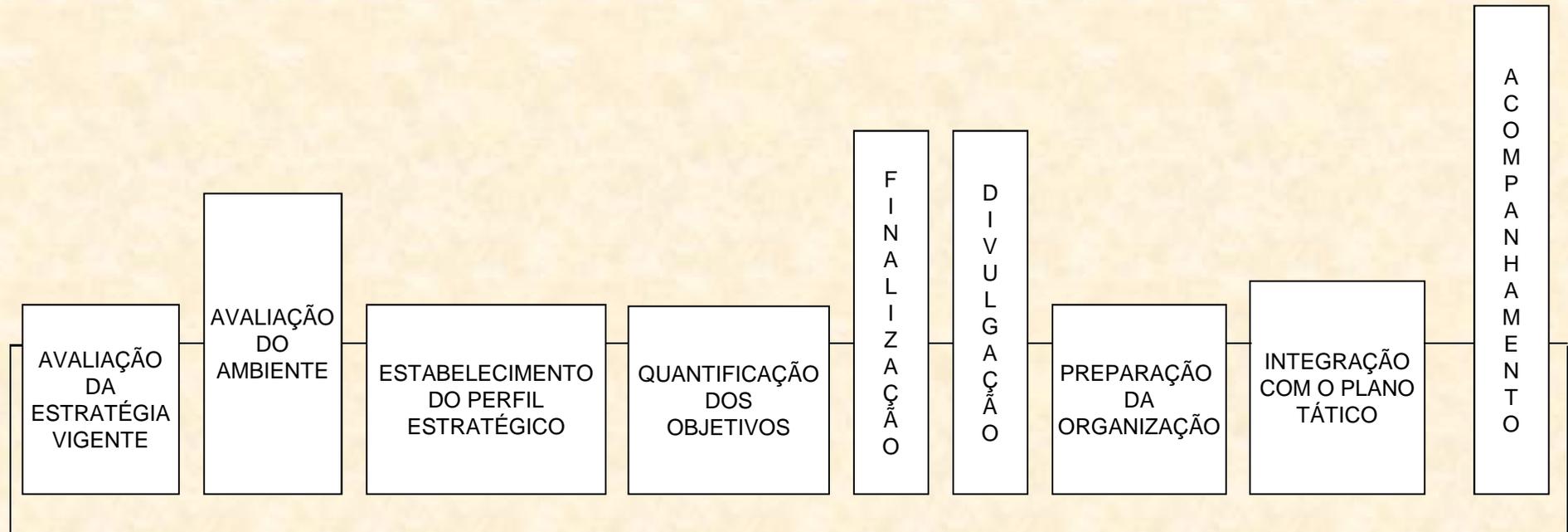
Quando detectadas as necessidades de correções de rumo, não se deve hesitar em fazê-las.

Precisa, muitas vezes, extrapolar o horizonte de um governo.

ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

“...É o processo de tornar a organização capaz de integrar as decisões administrativas e operacionais com as estratégicas, procurando dar ao mesmo tempo maior eficiência e eficácia à organização”

ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA



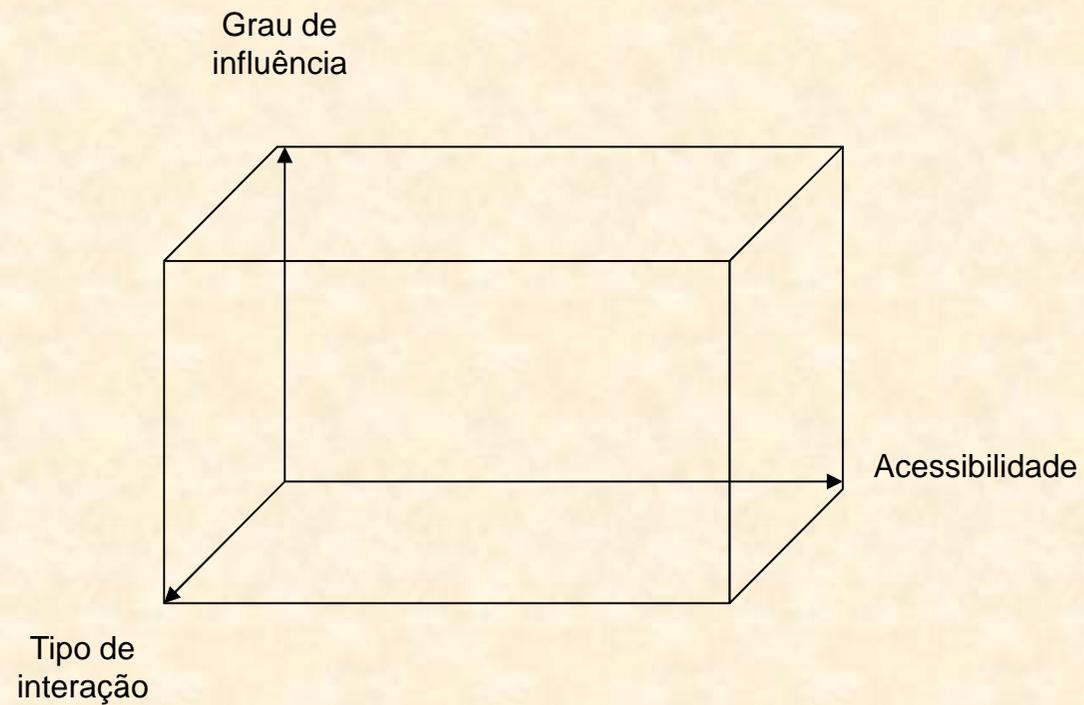
AS CONEXÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



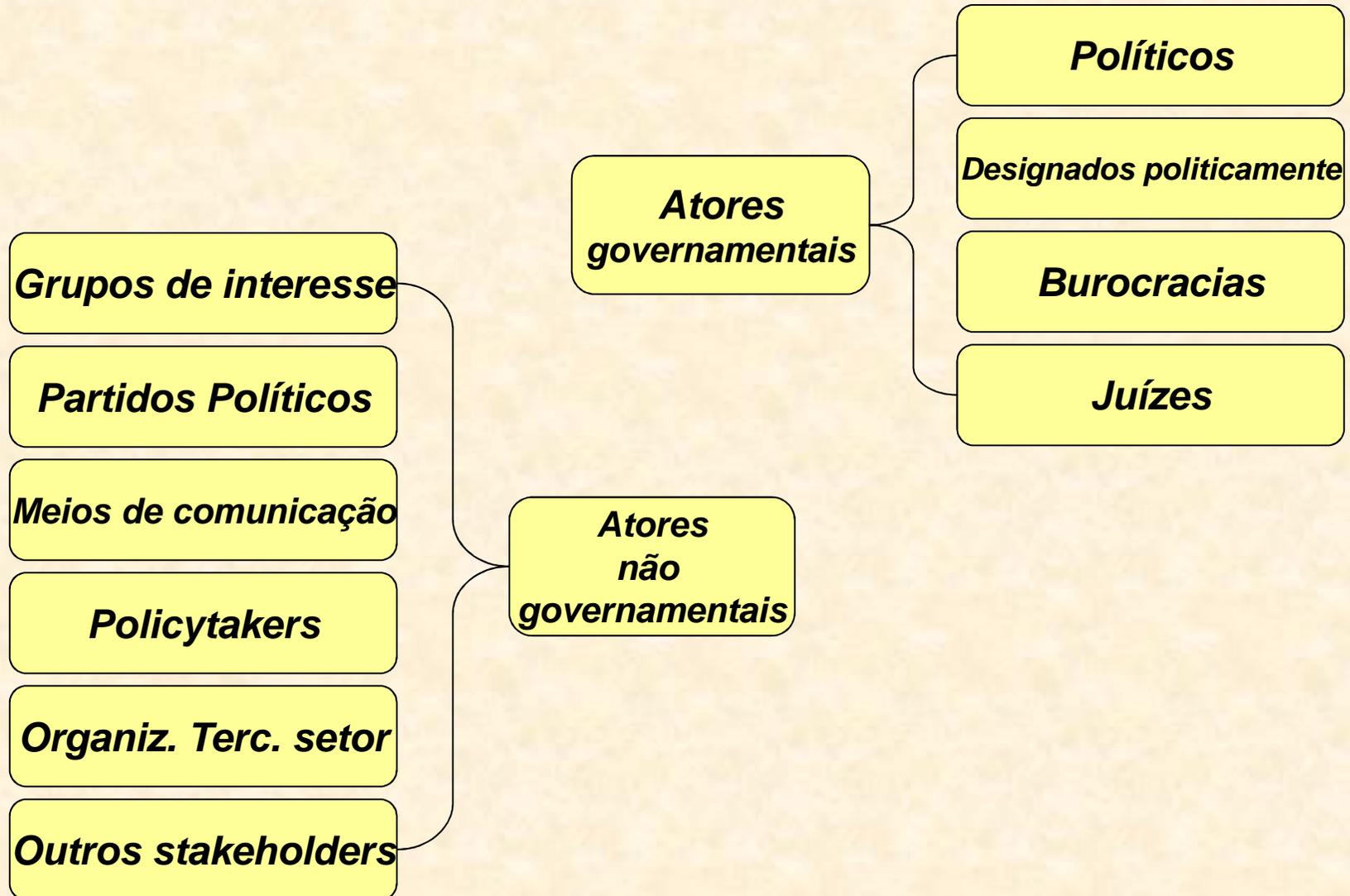
Planejamento Estratégico fornece a conexão entre o Cenário e o Orçamento

Relação de Causa – Efeito?

PARTICIPAÇÃO NA CONSTRUÇÃO DE PP



CATEGORIAS DE ATORES



ACCOUNTABILITY

Ideais básicos da democracia:

O governo deve emanar da vontade popular

Os governantes devem prestar contas ao povo

O Estado deve ser regido por regras que delimitem seu campo de atuação em prol da defesa de direitos básicos dos cidadãos, tanto individuais como coletivos

Responsabilização pública (conexão com transparência e *disclosure*)

ACCOUNTABILITY

Vertical: se dá por meio das eleições e do atendimento a reivindicações sociais

Horizontal: envolve “a existência de agências estatais que têm autoridade legal e estão realmente dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais ou inclusive impeachment, em relação a atos e/ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem, em princípio ou presumidamente ser qualificadas como ilícitas”

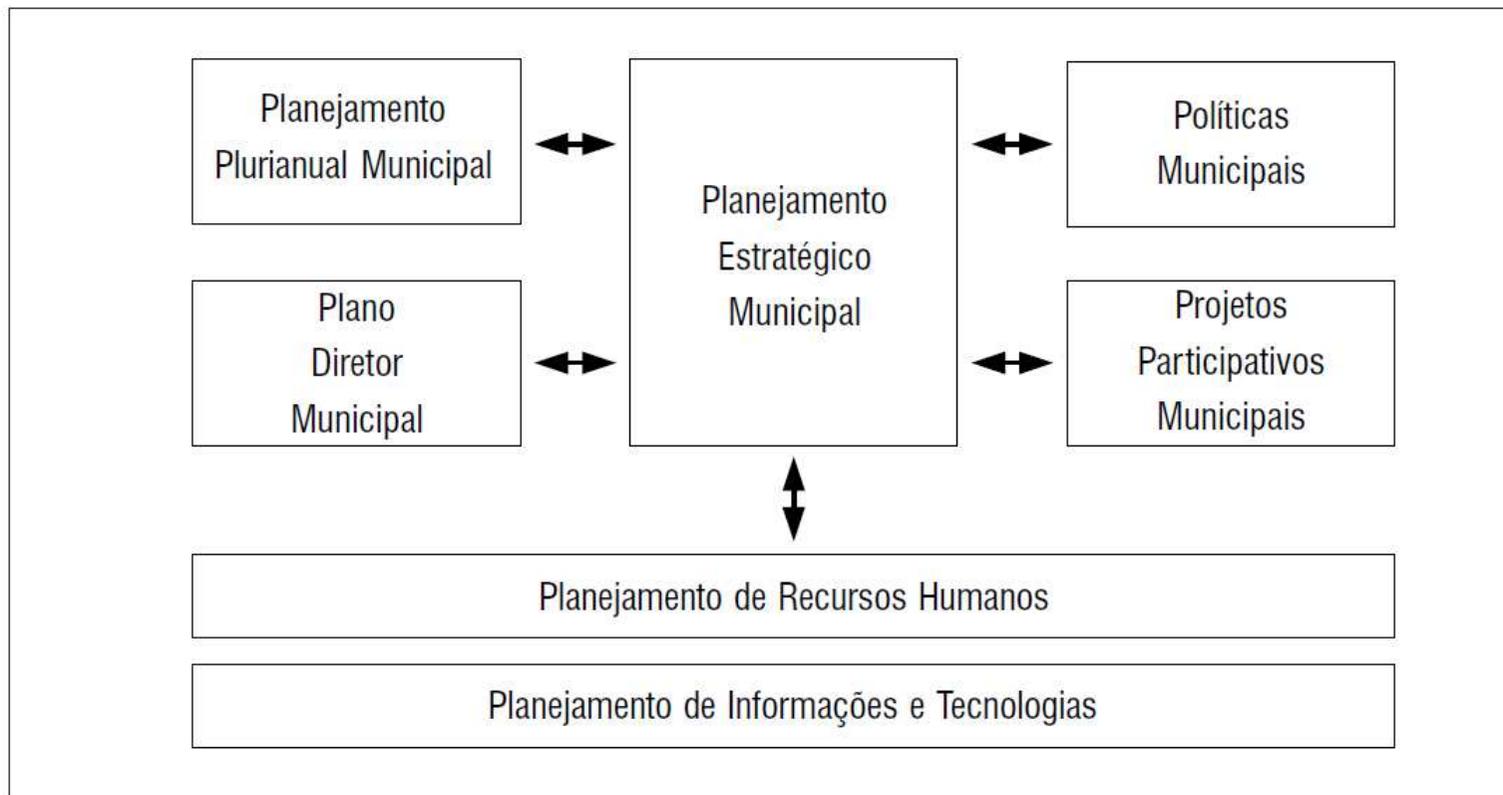
DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO

- Busca de um desenvolvimento mais equilibrado das cidades
- Limitações do poder legislativo e desarticulações na sociedade civil
- Necessidade de articular planejamento e gestão (Estratégia e Ação)
- Valorização simultânea das dimensões política e técnica do planejamento
- Aproveitamento de técnicas e ferramentas de planejamento existentes mesmo fora das esferas governamentais
- Melhor comunicação das ações
- Fomentar a participação popular
- Articular planejamento e desenvolvimento econômico
- Tornar o planejamento um processo permanente e dinâmico, com acompanhamento, monitoramento e correções de rumo
- Identificar corretamente políticas públicas de interesse comum
- Consolidar o pensamento para não prejudicar ou favorecer uma cidade

POR QUE O PLANEJAMENTO INTEGRADO?

- Conjugar questões públicas de interesse comum com expectativas da sociedade, em ambiente democrático
- Espaço privilegiado de negociação entre atores sociais, articulando interesses e alternativas
- Hierarquização mais clara de prioridades por regiões
- Decisão coletiva e compartilhada em torno de interesses comuns aumenta legitimidade das decisões
- Criação de projetos estruturadores, com visões de longo prazo, evitando os imediatismos de uma gestão
- Necessidade permanente de articular esforços, planos, ações e investimentos nos vários níveis de governo, legislativo, judiciário, setor privado e sociedade civil, para lidar com as “crises urbanas”
- O planejamento estratégico integrado requer uma sinergia com as mudanças globais
- Parâmetro na experiência do Planejamento Estratégico de Barcelona
- Falácias e fatos do “desenvolvimento sustentável”

Figura 1
Integração dos planejamentos municipais



Fonte: Rezende e Castor, 2005.

GRANDE QUESTÃO NO SÉCULO XXI?

Como criar/agregar valor para o cidadão/cliente em um contexto de escassez de recursos e aumento da capacidade de obtenção de informação? É possível utilizar indicadores de saúde financeira/resultados para a avaliação de desempenho de governos? Como planejar em uma situação dessas?