



# ***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)

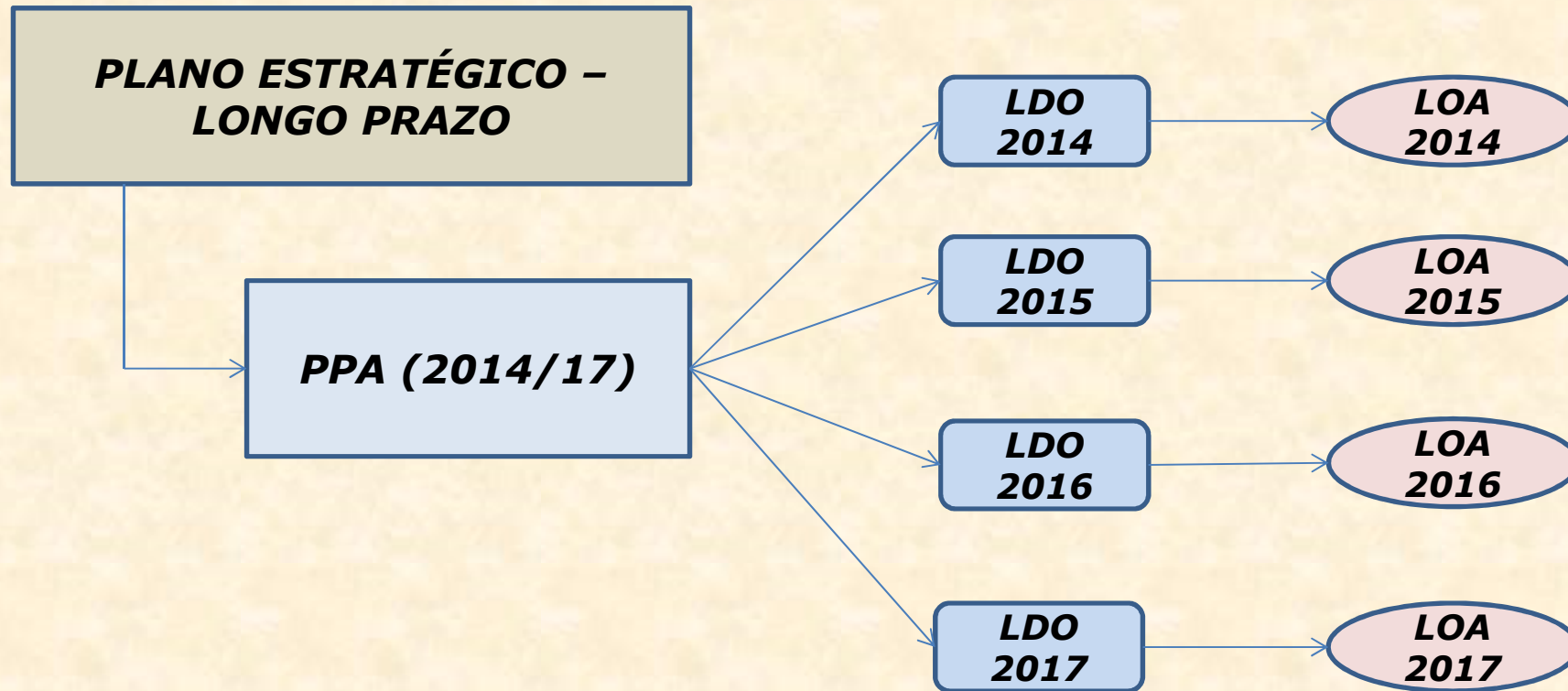
Lei Orçamentária Anual (LOA)

**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)***

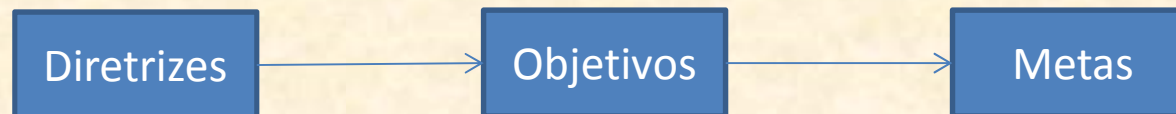
- Compatibilização com o PPA (Vigência anual)
- Orientações gerais para a LOA
- Políticas de fomento
- Alterações de legislação tributária
- Metas fiscais
- Riscos fiscais
- Apreciação e aprovação no Legislativo

# ***LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)***

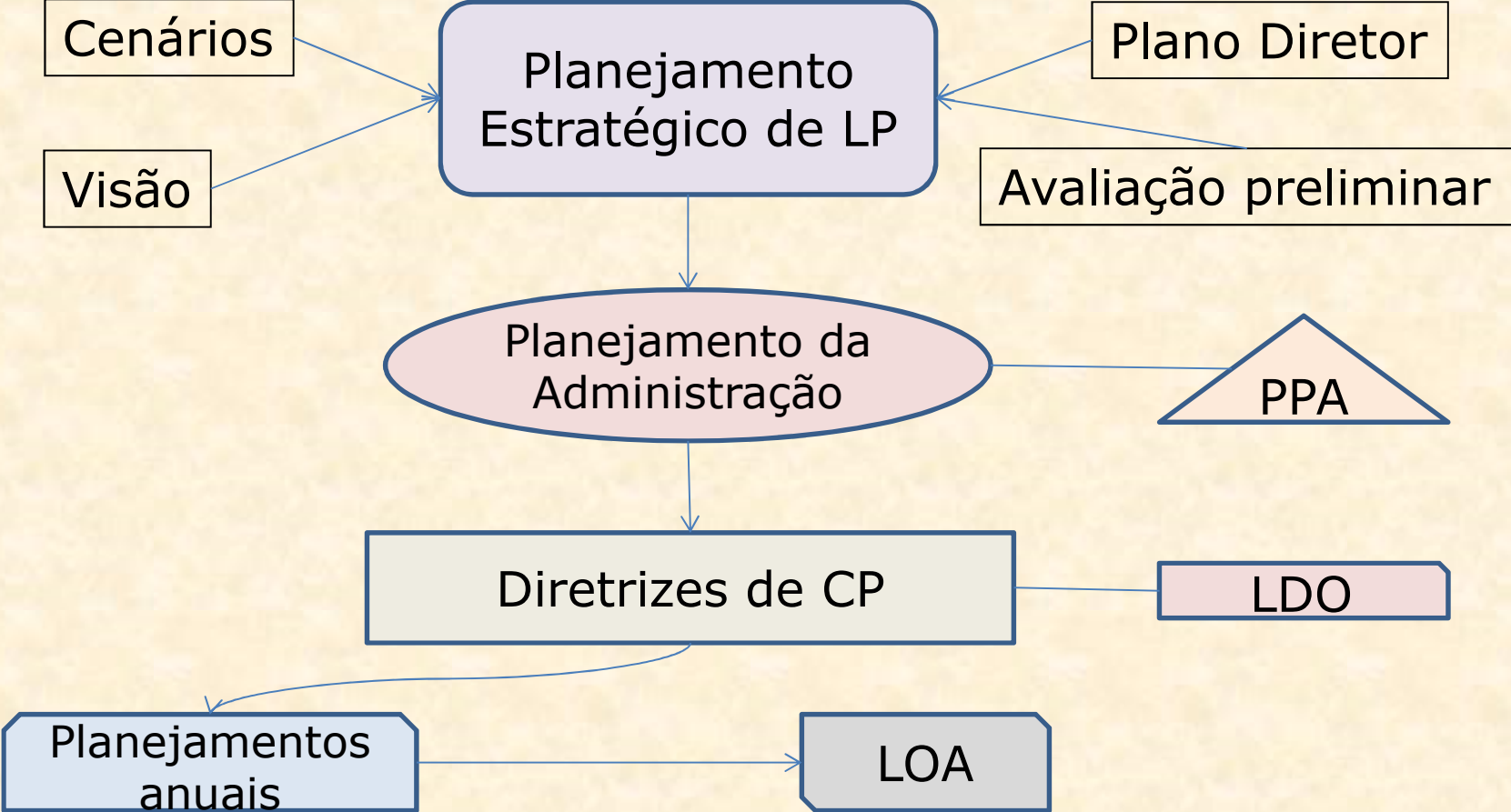
- Orçamento fiscal → Previsão de receita e fixação de despesas
- Orçamento de seguridade social
- Orçamento de investimento das empresas
- Prazos para envio, apreciação e votação no Legislativo
- Divulgação
- Compatibilização com metas fiscais da LDO

# ***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

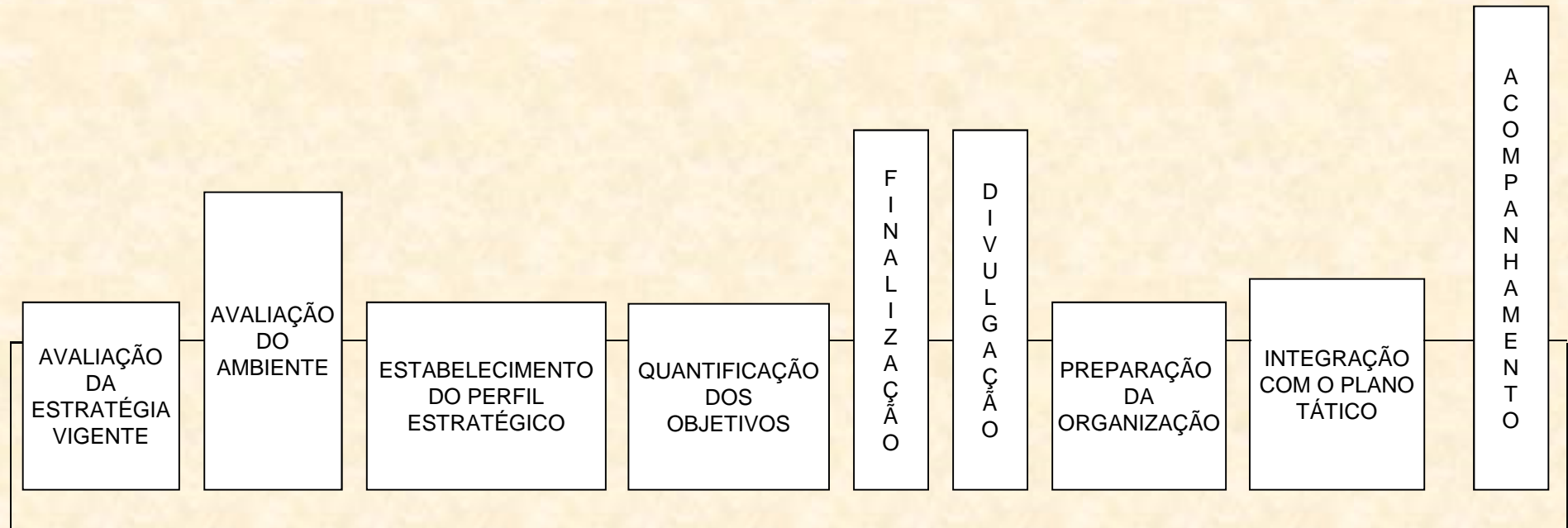
Quando detectadas as necessidades de correções de rumo, não se deve hesitar em fazê-las.

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

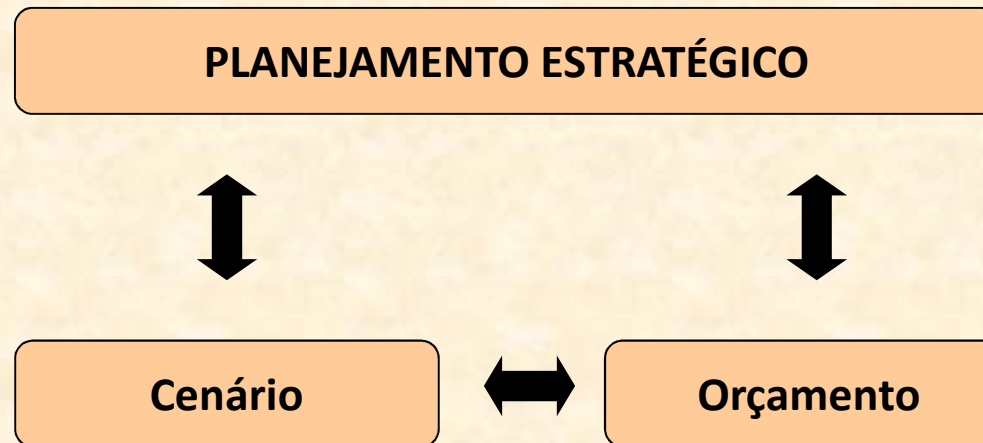
# ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA

“...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



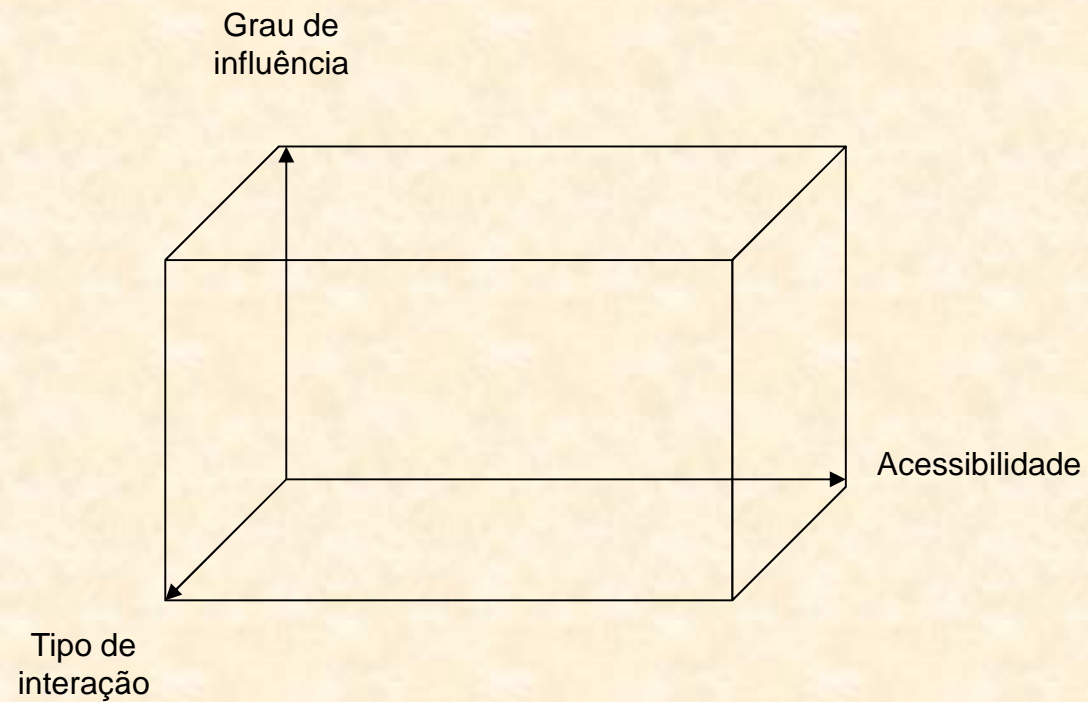
# AS CONEXÕES DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO



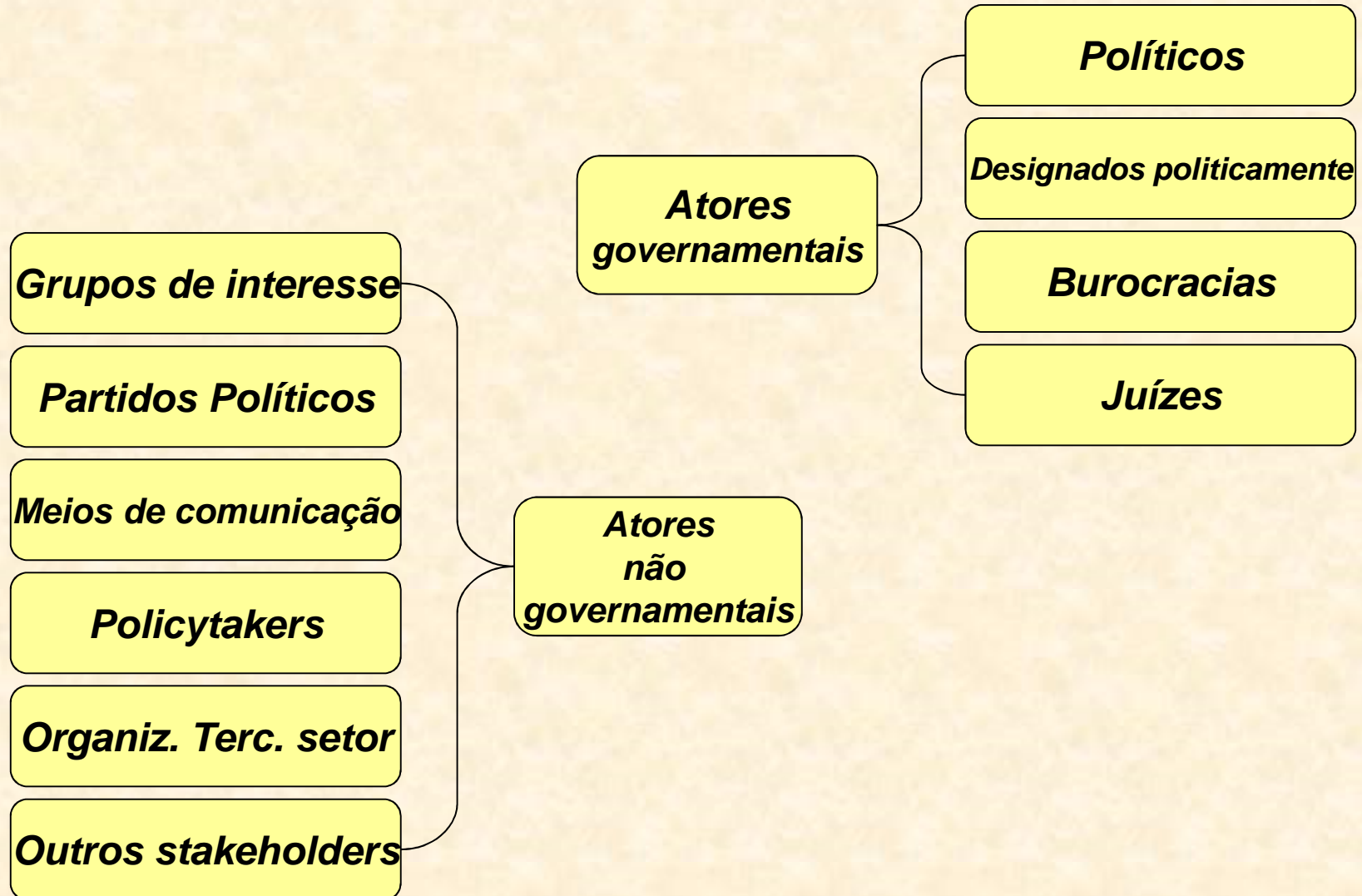
*Planejamento Estratégico fornece a conexão entre o Cenário e o Orçamento*

*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”

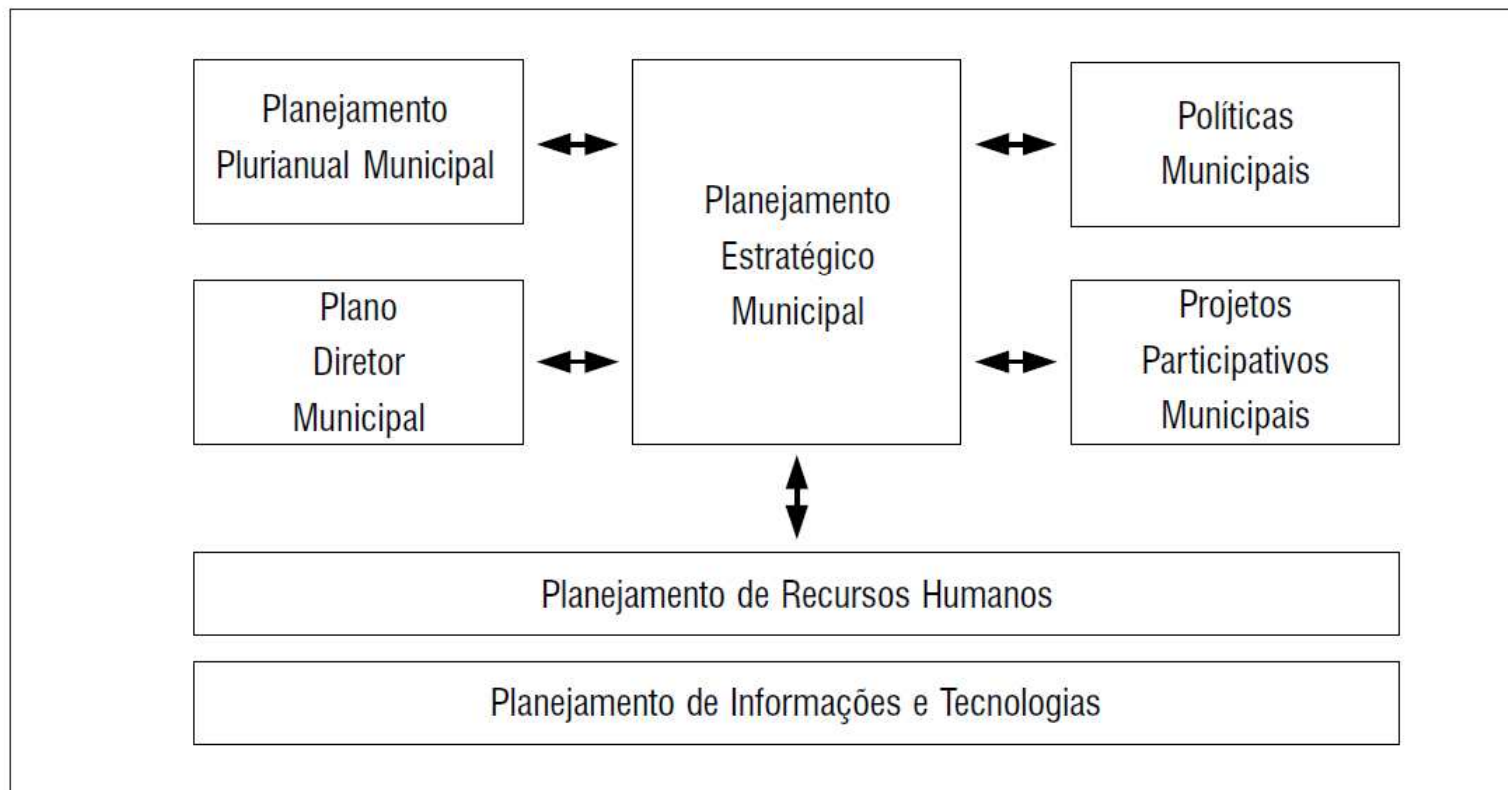
# DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO

- 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?