



Planejamento e Gestão Governamental



Cuiabá - MT
2015

Presidência da República Federativa do Brasil
Ministério da Educação
Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica

© Este caderno foi elaborado pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Minas Gerais - IFMG, Campus Ouro Preto, para a Rede e-Tec Brasil, do Ministério da Educação em parceria com a Universidade Federal de Mato Grosso.

Universidade Federal de Mato Grosso – UFMT

Coordenação Institucional

Carlos Rinaldi

Equipe de Elaboração

Coordenação de Produção de Material

Didático Impresso

Pedro Roberto Piloni

Designer Educacional

Marta Magnusson Solyszko

Designer Master

Daniela Mendes

Diagramação

Tatiane Hirata

Revisão de Língua Portuguesa

Nilma Carvalho

**Instituto Federal de Minas Gerais –
Ouro Preto/MG**

Coordenação Institucional

Caio Mário Bueno Silva – Reitor

Diretor Geral do Campus Ouro Preto

Arthur Versiani Machado

Coordenação Geral

Reginato Fernandes dos Santos

Coordenadora do Curso

Marinalva Maria de Brito

Equipe de Elaboração

Cleiton Martins Duarte da Silva

Projeto Gráfico
Rede e-Tec Brasil/UFMT



Apresentação Rede e-Tec Brasil

Prezado(a) estudante,

Bem-vindo(a) à Rede e-Tec Brasil!

Você faz parte de uma rede nacional de ensino, que por sua vez constitui uma das ações do Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. O Pronatec, instituído pela Lei nº 12.513/2011, tem como objetivo principal expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira, propiciando caminho de acesso mais rápido ao emprego.

É neste âmbito que as ações da Rede e-Tec Brasil promovem a parceria entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) e as instâncias promotoras de ensino técnico como os institutos federais, as secretarias de educação dos estados, as universidades, as escolas e colégios tecnológicos e o Sistema S.

A educação a distância no nosso país, de dimensões continentais e grande diversidade regional e cultural, longe de distanciar, aproxima as pessoas ao garantir acesso à educação de qualidade e ao promover o fortalecimento da formação de jovens moradores de regiões distantes, geograficamente ou economicamente, dos grandes centros.

A Rede e-Tec Brasil leva diversos cursos técnicos a todas as regiões do país, incentivando os estudantes a concluir o ensino médio e a realizar uma formação e atualização contínuas. Os cursos são ofertados pelas instituições de educação profissional e o atendimento ao estudante é realizado tanto nas sedes das instituições quanto em suas unidades remotas, os polos.

Os parceiros da Rede e-Tec Brasil acreditam em uma educação profissional qualificada – integradora do ensino médio e da educação técnica - capaz de promover o cidadão com capacidades para produzir, mas também com autonomia diante das diferentes dimensões da realidade: cultural, social, familiar, esportiva, política e ética.

Nós acreditamos em você!

Desejamos sucesso na sua formação profissional!

Ministério da Educação
Junho de 2015

Nosso contato
etecbrasil@mec.gov.br



Indicação de Ícones

Os ícones são elementos gráficos utilizados para ampliar as formas de linguagem e facilitar a organização e a leitura hipertextual.



Atenção: indica pontos de maior relevância no texto.



Saiba mais: oferece novas informações que enriquecem o assunto ou "curiosidades" e notícias recentes relacionadas ao tema estudado.



Glossário: indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.



Mídias integradas: remete o tema para outras fontes: livros, filmes, músicas, *sites*, programas de TV.



Atividades de aprendizagem: apresenta atividades em diferentes níveis de aprendizagem para que o estudante possa realizá-las e conferir o seu domínio do tema estudado.



Refleta: momento de uma pausa na leitura para refletir/escrever sobre pontos importantes e/ou questionamentos.





Palavra do Professor-autor

Prezado (a) estudante:

Estaremos juntos nessa caminhada. A construção do conhecimento para seu aprimoramento profissional requer dedicação e disciplina. É o que esperamos compartilhar nesse momento de estudo.

Bom trabalho, conte comigo!





Apresentação da Disciplina

A disciplina de Planejamento e Gestão Governamental irá te situar sobre os processos da Administração Pública, bem como planos e leis que conduzem o trabalho do servidor.

Fique atento em cada aula, para absorver o máximo de informações que possam contribuir na sua formação profissional e atuação como trabalhador.

Bons estudos!



Sumário

Aula 1. Planejamento	13
1.1 Introdução.....	13
1.2 O processo de planejamento.....	15
1.3 Benefícios do planejamento	16
1.4 Tipos de planejamento	17
Aula 2. Planejamento governamental	23
2.1 Introdução	23
2.2 Legislação Brasileira	25
2.3 Compatibilidade entre os instrumentos de planejamento	27
Aula 3. Plano diretor	29
3.1 O plano diretor e seu conteúdo	29
3.2 Instrumentos previstos no plano diretor	30
Aula 4. Plano plurianual	35
4.1 Introdução	35
4.2 Programas de governo	36
4.3 Relacionamento entre o PPA e a LOA	37
4.4 O ciclo de gestão do PPA	37
4.5 Etapas de elaboração do PPA	38
Aula 5. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	43
5.1 Introdução	43
5.2 Conteúdo da LDO	43
Aula 6. Lei Orçamentária Anual (LOA)	47
6.1 A proposta orçamentária	47
6.2 Conteúdo da LOA.....	48
Aula 7. Evolução da administração pública	51
7.1 Introdução	51
7.2 As formas da administração pública	53



7.3 Evolução da administração pública no Brasil	56
Palavras Finais	61
Referências	62
Currículo do Professor-autor	63



Aula 1. Planejamento

Objetivos:

- demonstrar os benefícios do planejamento na administração pública;
- relatar os tipos de planejamento e para que servem.

O que é Planejamento? Para que serve? Como deve ser elaborado? Quais são os tipos de planejamento? Essas são algumas questões que vamos procurar responder nesta aula. Vamos em frente.



Figura 1
Fonte:

1.1 Introdução

O planejamento constitui a função inicial da administração. Antes que qualquer função administrativa seja executada, a administração precisa planejar, ou seja, determinar os objetivos e os meios necessários para alcançá-la adequadamente.

O planejamento é uma das quatro funções do administrador que irão compor o processo administrativo, a saber: planejar, organizar, dirigir e controlar.

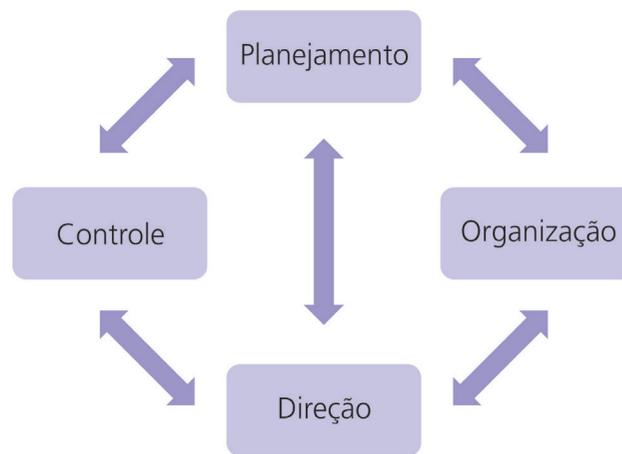


Figura 2
Fonte:

O planejamento está voltado para o futuro, para a perspectiva esperada por determinada organização. É através do planejamento que se definem objetivos e que se decide sobre os recursos e tarefas necessárias para alcançá-los adequadamente.

O planejamento será estabelecido através dos planos. Um plano é uma colocação ordenada daquilo que é necessário fazer para atingir os objetivos. **Os planos identificam os recursos necessários, as tarefas a serem executadas, as ações a serem tomadas e o tempo a ser seguido.**

Os planos facilitam a organização na definição e, conseqüentemente, no alcance de suas metas e objetivos. Além disso, os planos funcionam como guias ou balizamentos para assegurar os seguintes aspectos:

- 1.** Os planos definem os **recursos necessários** para alcançar os objetivos organizacionais.
- 2.** Os planos servem para integrar os vários objetivos a serem alcançados em um esquema organizacional que **proporciona coordenação e integração.**
- 3.** Os planos permitem que as pessoas trabalhem em diferentes atividades consistentes com os objetivos definidos. Eles dão **racionalidade ao processo.** São racionais porque servem de meios para alcançar adequadamente os objetivos traçados.
- 4.** Os planos permitem que o alcance dos objetivos possa ser continuamente **monitorado e avaliado** em relação a certos padrões ou indicadores a fim de permitir a ação corretiva necessária quando o progresso não seja satisfatório.





1.2 O processo de planejamento

De acordo com Chiavenato (2006), o planejamento é um processo constituído de uma série sequencial de seis passos, vejamos:

- **Definir os objetivos.** O primeiro passo do planejamento consiste na definição dos objetivos para a organização. Objetivos são resultados específicos que se pretende atingir. Os objetivos da organização devem servir de direção a todos os principais planos, servindo de base aos objetivos departamentais e a todos os objetivos das áreas subordinadas.
- **Verificar qual a situação atual em relação aos objetivos.** Simultaneamente à definição dos objetivos, deve-se avaliar a situação atual em contraposição aos objetivos desejados, verificar onde se está e o que precisa ser feito.
- **Desenvolver premissas quanto às condições futuras.** Premissas constituem os ambientes esperados dos planos em operação. Trata-se de gerar cenários alternativos para os estados futuros das ações, analisarem o que pode ajudar ou prejudicar o progresso em direção aos objetivos. A previsão é um aspecto importante no desenvolvimento de premissas. A previsão está relacionada com pressuposições antecipatórias a respeito do futuro.
- **Analisar as alternativas de ação.** O quarto passo do planejamento é a busca e análise dos cursos alternativos de ação. Trata-se de relacionar e avaliar as ações que devem ser tomadas, escolher uma delas para perseguir um ou mais objetivos, fazer um plano para alcançar os objetivos.
- **Escolher um curso de ação entre as várias alternativas.** Trata-se de uma tomada de decisão em que se escolhe uma alternativa e se abandona as demais. A alternativa escolhida se transforma em um plano para o alcance dos objetivos.
- **Implementar o plano e avaliar os resultados.** Fazer aquilo que o plano determina e avaliar os resultados para assegurar o alcance dos objetivos, seguir através do que foi planejado e tomar as ações corretivas à medida que se tornem necessárias.



Figura 3
Fonte:

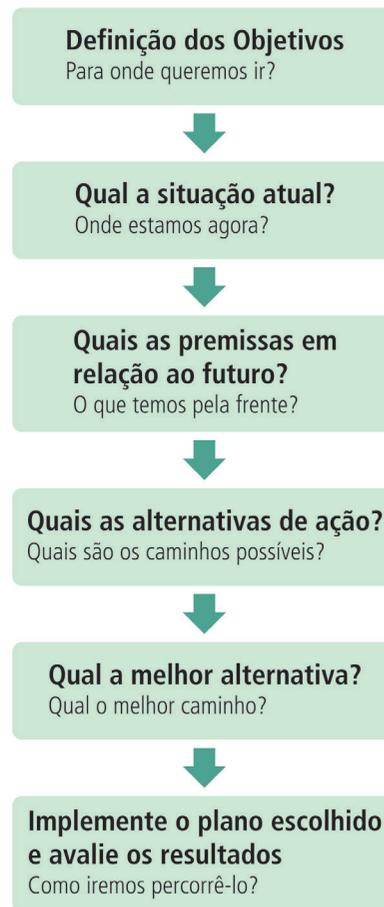


Figura 4

Fonte:

O planejamento deve ser contínuo e permanente e, se possível, abrangendo o maior número de pessoas na sua elaboração e implementação. A participação das pessoas que integram a organização na elaboração do plano confere a este maior legitimidade e proporciona maior envolvimento na busca de seus objetivos. Em uma organização é necessário que todos estejam conscientes do planejamento para que seja possível a sua aplicação.

1.3 Benefícios do planejamento

Dentre os benefícios do planejamento, podemos citar os seguintes:

Foco e flexibilidade: O planejamento permite aumentar o foco (ponto de convergência de esforços) e a flexibilidade (capacidade de adaptação ao ambiente).

Melhoria na coordenação: A elaboração de uma hierarquia de objetivos permite que uma série de objetivos interligados se harmonize de modo que os objetivos em níveis mais elevados são apoiados e suportados por objeti-



vos de nível mais baixo. Os objetivos de nível mais elevado – os fins – são claramente interligados aos objetivos de nível mais baixo – que são os meios – para o seu alcance.

Melhoria no controle: O controle administrativo envolve medição e avaliação dos resultados do desempenho e a tomada de ação corretiva para melhorar as coisas quando necessário. O planejamento ajuda a tornar isso possível através da definição dos objetivos – resultados de desempenho desejado – e identificação das ações específicas por meio das quais eles devem ser perseguidos.

Administração do tempo: A estipulação dos objetivos permite ao administrador evitar a perda de tempo com atividades não essenciais.

1.4 Tipos de planejamento

O planejamento é feito através dos planos e estes podem variar de acordo com o nível organizacional e com o período que se tem em vista (curto ou longo prazo). Cada nível hierárquico tem determinado plano com características específicas que irão variar também de acordo com os diferentes horizontes de tempo. Enquanto o planejamento de um setor operacional pode ser elaborado para três meses um setor de direção pode estabelecer planos para dois, quatro, dez anos ou mais. O quadro abaixo sintetiza, em linhas gerais, o planejamento nos três níveis organizacionais:

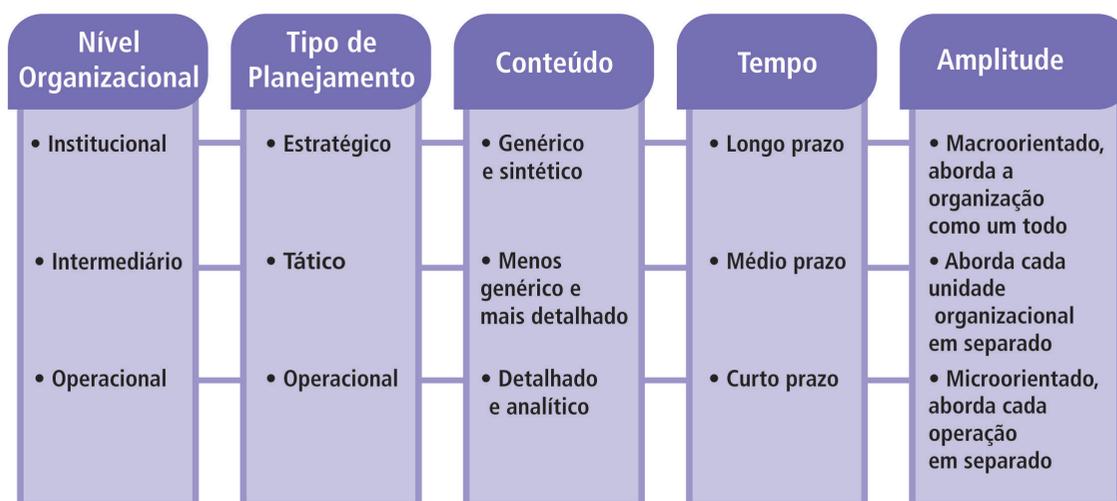


Figura 5 - O planejamento nos três níveis organizacionais.

Fonte: Chiavenato (2006).



1.4.1 Planejamento estratégico

O planejamento estratégico procura responder a questões básicas relativas à organização como um todo, como: por que a organização existe, o que ela faz e como faz. Através de um processo de discussão se tem como resultado um plano que serve para guiar a ação organizacional em um período de longo prazo.

O Prof. Chiavenato (2006), aponta cinco características fundamentais do planejamento estratégico:

1. *O planejamento estratégico está relacionado com a adaptação da organização a um ambiente mutável.* Ou seja, está voltado para as relações entre a organização e o ambiente em que esta se situa, buscando focalizar as respostas adequadas às forças e pressões que estão situadas do lado de fora da organização.
2. *O planejamento estratégico é voltado para o futuro.* É um planejamento de longo prazo mais voltado para os problemas do futuro do que daqueles de hoje.
3. *O planejamento estratégico é compreensivo, envolve toda a organização.* Irá abarcar todos os seus recursos no sentido de obter efeitos sinérgicos de todas as capacidades e potencialidades da organização.
4. *O planejamento estratégico é um processo de construção de consenso.* Considerando a diversidade dos interesses e necessidades que envolvem a totalidade de uma organização, é necessário que o planejamento busque contemplar a todos os envolvidos, através de um processo dialógico.
5. *O planejamento estratégico é uma forma de aprendizagem organizacional.* Como está orientado para a adaptação da organização ao contexto ambiental, o planejamento constitui uma tentativa constante de aprender a ajustar-se a um ambiente complexo, competitivo e mutável.

O planejamento estratégico se assenta sobre três parâmetros: a visão do futuro, os fatores ambientais externos e os fatores organizacionais internos. Inicialmente se discute como a organização espera se posicionar no futuro. Em seguida são levantadas as condições externas do ambiente que podem auxiliar ou prejudicar aquela perspectiva. Por fim, quais são as condições internas da organização para o alcance daquele objetivo (pontos fortes x



pontos fracos).



Figura 6
Fonte: autor

Analisando sob o enfoque da Administração Pública, o Plano Plurianual (que trataremos adiante) é um exemplo de planejamento estratégico e, como tal, é interessante que sejam observados as características e parâmetros aqui tratados, em sua elaboração, acompanhamento e controle do Planejamento Tático.

Enquanto o planejamento estratégico envolve toda a organização, o planejamento tático tratará de uma determinada unidade organizacional: um departamento ou divisão. Trata-se de um desdobramento do planejamento estratégico de médio prazo desenvolvido pelo nível intermediário para determinado setor. Com a definição do planejamento tático se espera obter a resposta sobre o que as várias partes devem fazer para que a organização alcance sucesso no horizonte de um ano. Os planos táticos geralmente envolvem aspectos mais pragmáticos da organização, tais como: planos de investimento, planos financeiros, planos de marketing, planos de recursos humanos.

1.4.2 Planejamento operacional

O planejamento operacional é voltado para o curto prazo e abrange cada uma das tarefas ou operações individualmente. Preocupa-se com “o que fazer” e com o “como fazer” as atividades rotineiras da organização no nível operacional. Tem o enfoque na otimização e maximização de resultados.

Os planos operacionais cuidam da administração da rotina para assegurar



que todos executem as tarefas e operações de acordo com os procedimentos estabelecidos pela organização, buscando a eficiência (ênfase nos meios).

Os planos operacionais podem ser classificados em quatro tipos: procedimentos, orçamentos, programas e regulamentos.

- **Procedimentos** – Sequência de etapas ou passos que devem ser rigorosamente seguidos para a execução de um plano. Têm por objetivo impor consistência ao longo da organização e fazer economias eliminando custos de verificações recorrentes e delegando autoridade às pessoas para tomar decisões dentro de limites impostos pela administração.

Os procedimentos são geralmente transformados em rotinas de trabalho e expressos na forma de fluxogramas (gráficos que representam o fluxo ou a sequência de procedimentos ou rotinas). Outra forma de representação de um procedimento são as listas de verificação (check-list) que servem como roteiro para cobrir toda a sequência de uma tarefa sem omissão de qualquer detalhe que possa prejudicá-la.

- **Orçamentos** – São planos operacionais relacionados com dinheiro dentro de um determinado período de tempo. São gráficos de dupla entrada: nas linhas estão os itens orçamentários e nas colunas os períodos de tempo. No nível operacional, os orçamentos podem ter a extensão de um ano, correspondendo ao exercício fiscal, como é o caso da Lei Orçamentário Anual. Podem também se referir a uma determinada e específica atividade como, por exemplo, o orçamento de uma obra pública. Quando os períodos de tempo ou os valores são maiores, ocorre o planejamento financeiro, elaborado no nível intermediário da organização.

Fluxograma da coleta seletiva

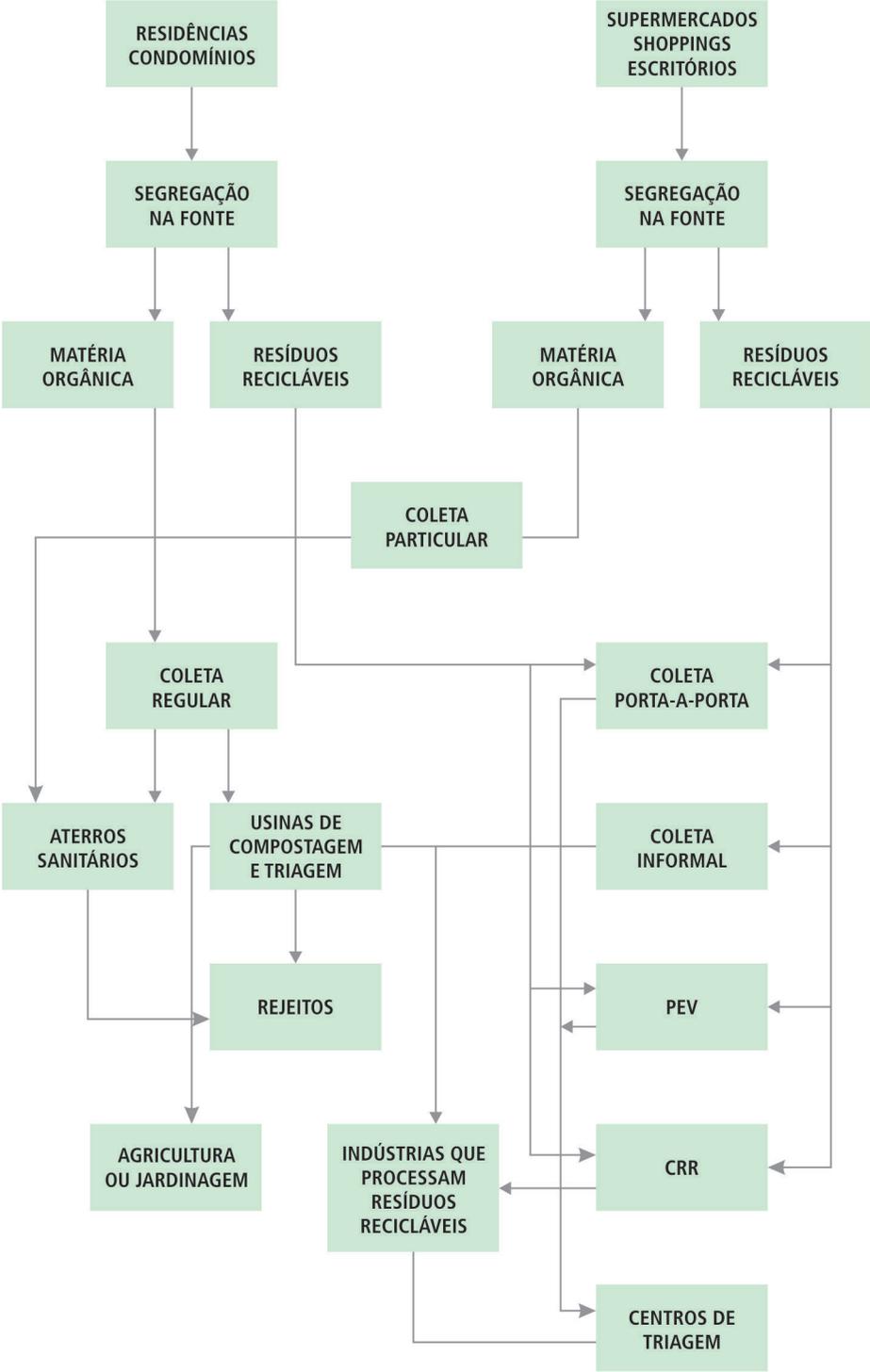


Figura 7

Fonte: disponível em: <<http://www.cepis.ops-oms.org/eswww/repamar/gtzproye/maneambi/maneambi.html>>

- **Programas** – Consistem em planos que correlacionam duas variáveis: tempo e atividades que devem ser executadas ou realizadas. Os métodos de programação podem variar desde programas simples (como um calendário para agendar ou programar atividades) até programas complexos (que exigem técnicas matemáticas avançadas ou processamento de dados para analisar e definir interdependências entre variáveis). O tipo mais simples de programa é o **cronograma**: um gráfico de dupla entrada em que as linhas configuram as atividades ou tarefas a serem executadas, e as colunas definem os períodos, como você pode verificar na ilustração a seguir.

	Segunda 18/02	Terça 19/02	Quarta 20/02	Quinta 21/02	Sexta 22/02	Sábado 23/02	Segunda 25/02	Terça 26/02
Primeira Etapa								
Segunda Etapa								
Terceira Etapa								
Quarta Etapa								
Quinta Etapa								
Sexta Etapa								

Figura 8

Fonte: Cronograma Elaborado pelo autor.

- **Regras e regulamentos** – Relacionam-se com o comportamento solicitado às pessoas. Especificam como as pessoas devem comportar-se em determinadas situações. Substituem o processo de decisão individual por um padrão de comportamento previamente determinado.

Aula 2. Planejamento governamental

Objetivo:

- identificar o processo de planejamento governamental.

Como ocorre o planejamento na Administração Pública?

2.1 Introdução

Como em toda organização, o planejamento governamental é imprescindível para uma boa condução da gestão pública. A necessidade de saneamento das contas públicas coincidente com a exigência por parte da população de maior qualidade nos serviços públicos implica em uma constante reforma da Administração na busca de maior eficiência e resultados.

O planejamento é essencial, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do mesmo ditará os rumos para a boa ou má-gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população. Percebe-se inclusive, a ampliação da utilização política eleitoral do discurso da eficiência administrativa.

A partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar 101/2000) tornou-se imperativa a necessidade de planejamento por parte do poder público, uma vez que a falta de planejamento conduz para a ausência de equilíbrio orçamentário e para a fragilidade dos mecanismos de controle.

Além da LRF há que se ressaltar também a importância do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), que estabelece as diretrizes gerais de política urbana, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ou seja, compatibilizar o crescimento econômico, populacional e territorial. A ordenação da cidade, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas será o objeto do Plano Diretor.



A Constituição Federal deu ênfase à função de planejamento, quando introduziu mudanças na forma de condução do processo orçamentário, aliando o orçamento público ao planejamento. Além disso, a Constituição previu também a integração entre os instrumentos de planejamento: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

A lei do Plano Plurianual deve estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes e metas da Administração para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF, art. 165, §1º). Trata-se de um planejamento estratégico de quatro anos, que será elaborado no primeiro ano de governo e terá vigência até o primeiro ano do governo seguinte.

Outro instrumento de planejamento é a LDO, à qual cabe anualmente orientar a aprovação e execução do orçamento. A LDO funciona como um elo entre o PPA e a LOA, de forma a estabelecer a conexão entre um plano de médio prazo com um plano operacional, que é o orçamento. Assim, a LDO tem entre outras funções a de selecionar dentre os programas e ações incluídas no PPA quais terão prioridade na execução orçamentária.

O terceiro instrumento é a LOA, que permite a realização anual dos programas mediante a alocação de recursos para as ações orçamentárias (projetos, atividades e operações especiais).

Assim, o planejamento governamental é indispensável para uma gestão correta e responsável dos recursos públicos. A obra *Planejamento Governamental para Municípios* (ANDRADE et al, 2006), destaca a importância do planejamento, pois é através dele que se:

- Impede que as ações governamentais sejam definidas no decorrer da execução do orçamento, a varejo, no imediatismo, e que sejam realizadas a “toque de caixa”, considerando-se apenas os anseios pessoais;
- Garante que as ações governamentais sejam realizadas dentro da capacidade financeira da Administração;
- Garante a manutenção e a conservação do patrimônio público;
- Previnem riscos e se corrigem desvios que sejam capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas;





- Transportam os anseios e as carências da população local para o papel, elegendo as prioridades;
- Executam as ações governamentais prioritárias, possibilitando a conclusão de todos os projetos iniciados;
- Compatibilizam os gastos com os recursos públicos e, por conseguinte, se conduz o orçamento e as finanças na manutenção/alcance do tão almejado equilíbrio das contas públicas.

2.2 Legislação Brasileira

A relevância do tema do planejamento das ações governamentais é tanta que desde a Constituição Federal até as demais normas que regem a Administração Pública dedicaram-lhe atenção especial.

Destaca-se com as reformas da Administração Pública a partir da década de 90, a criação de um sistema legal amplo, exigindo do gestor público a atenção ao planejamento e à responsabilidade na condução da coisa pública. Elenca-se abaixo em ordem cronológica as principais normas brasileiras que tratam do planejamento governamental:

- A Lei Federal nº. 4.320/64 prevê a necessidade de planejamento de médio prazo em seus arts. 23 a 26, exigindo: a elaboração do “Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital” para, no mínimo, um triênio; a revisão do plano anualmente, reajustando-o e acrescentando-lhe as previsões para mais um exercício; e a necessidade de se definirem as metas, em termos de realização de obras e de prestação de serviços a serem atingidas por meio da execução de cada programa.
- A Constituição Federal de 1988 define em seu art. 165 as regras básicas do PPA, da LDO e da LOA; no art. 166 ela determina que as emendas à LDO e à LOA somente poderão ser aprovadas quando compatíveis com o PPA; no art. 167 ela veda o início de investimento cuja execução ultrapasse um exercício **financeiro**, caso não haja previsão no PPA.
- A Lei Federal nº. 8.142/90, que dispõe sobre as transferências intergovernamentais (entre os entes da Federação) de recursos financeiros na área da saúde, determina em seu art. 4º, inciso III, que para o Município receber recursos do Sistema Único de Saúde (SUS) deverá contar com o

A-Z

Exercício financeiro – Período correspondente à execução orçamentária. No Brasil coincide com o ano civil.





plano de saúde, o qual deverá ser observado quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA.

- A Lei Federal nº. 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos) determina em seu art. 7º, §2º, incisos III e IV, respectivamente, que as licitações para execução de obras e para a prestação de serviços somente poderão ser realizadas quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações e quando os produtos delas esperados estiverem contemplados nas metas estabelecidas no PPA; no art. 57, inciso I, a referida lei permite que os contratos relativos a projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual possam ter prazo superior à regra da vigência do exercício financeiro.
- A Lei Federal nº. 8.742/93 (Lei Orgânica da Assistência Social) prescreve em seu art. 30, inciso III, que é condição para os repasses aos Municípios dos recursos da assistência social a efetiva instituição do Plano de Assistência Social, o qual deverá ser observado quando da elaboração do PPA, da LDO e da LOA.
- A LRF destaca logo no seu início a necessidade do planejamento, determinando que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”; em diversos outros dispositivos, ela exige que sejam demonstradas a compatibilização da despesa com diretrizes, objetivos, prioridade e metas previstas no PPA e na LDO, sob pena de serem “consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público”.
- A Lei Federal nº. 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), destaca em seu art. 4º que os Municípios deverão utilizar, dentre outros instrumentos, o PPA, a LDO, a LOA e o Plano Diretor para atingir os fins definidos da referida lei; no seu art. 40, §1º, o Estatuto determina que o Plano Diretor seja parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o PPA, a LDO e a LOA incorporarem as diretrizes e prioridades nele contidas; no art. 44, a referida lei destaca a necessidade de realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do PPA, da LDO e da LOA, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.



- A Lei Federal nº. 10.172/01 (Plano Nacional de Educação) estabelece em seu art. 5º que os planos plurianuais dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais.

A partir da Lei 4.320/64, a primeira a estabelecer normas sobre elaboração e controle orçamentário, percebe-se uma evolução no sentido de situar o planejamento não apenas como opção do gestor público, mas como obrigação. Cada vez mais toda a política pública nacional se estabelece em planos, sejam eles referente a toda a organização (PPA, LDO e LOA) ou a determinado setor específico (Plano Decenal da Educação).

O planejamento é hoje em dia instrumento indispensável ao administrador público e, para que este seja consistente, é necessário observar a compatibilidade entre os instrumentos de planejamento.

2.3 Compatibilidade entre os instrumentos de planejamento

Dentro da sistemática criada pela Constituição Federal de 1988, percebe-se que o processo de planejamento inicia-se pelo Plano Diretor. Este é o pilar do planejamento, devendo os demais instrumentos incorporar as suas diretrizes e metas, as quais remetem para as ações planejadas para o futuro do Município.

Como exemplo, vamos considerar que no Plano Diretor sejam estabelecidas metas para a política urbana do Município voltadas para diminuir o déficit habitacional existente. Para este exemplo, caberá ao PPA estabelecer programas e ações voltados para este objetivo, devendo a LDO incorporar tal ação como prioritária, restando para a LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para a execução das respectivas ações. Ou seja, o PPA deve ser elaborado de forma compatível com o Plano Diretor; a LDO deverá ser compatível com o Plano Diretor e com o PPA (CF, art. 166, §4º), assim como a LOA deverá ser elaborada de forma compatível com o Plano Diretor, com o PPA e com a LDO (CF, art. 166, §3º, inciso I e art. 5º da LRF).

Como já foi dito, a LRF reforçou a necessidade de integração entre os instrumentos de planejamento, visto que ela exige que na elaboração e execução do orçamento seja demonstrada a compatibilidade da despesa a ser executada com o PPA e com a LDO.





O art. 16, §1º, inciso II, da LRF, define que, para os fins da referida lei, considera-se “compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstas nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições”.

Ressalta-se que no PPA definem-se diretrizes, objetivos e metas de resultados (que se espera obter com os bens ou serviços ofertados para combater os problemas e para atender as demandas), enquanto na LDO definem-se as metas e as prioridades (dentre as diversas metas previstas no PPA, a LDO deve definir aquelas que terão prioridade na alocação de recursos na LOA e na sua execução) e também as metas de resultados fiscais (receita, despesa, resultado primário, resultado nominal e dívida pública).

Destaca-se que a LRF, por meio de seu art. 15, exige que durante a execução do orçamento seja demonstrada a compatibilidade entre os três instrumentos de planejamento quando da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento de despesa, quando da desapropriação de imóveis urbano e quando da criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, sob pena de a despesa ser considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público.

Portanto, o objetivo do legislador é obrigar os gestores públicos a planejar de forma a garantir que todas as ações governamentais sejam contempladas no PPA, pois esse procedimento evidenciará a integração entre o planejamento e a execução do orçamento, uma vez que a LOA (inclusive seu projeto de lei e seus créditos adicionais) deverá estar compatível com o PPA e com a LDO.



Aula 3. Plano diretor

Objetivo:

- analisar o conceito e aplicabilidade do Plano Diretor.

3.1. O plano diretor e seu conteúdo

A rápida urbanização observada no país nas décadas de 60 a 80 proporcionaram processos renovados de exclusão social, crise habitacional, segregação espacial, violência urbana e degradação ambiental. Como referência desta urbanização acelerada basta destacar que (na década de 60) 44,7% da população do país viviam em áreas urbanas e que no ano 2000, esta porcentagem passa para 81,2% (ALFONSIN et FERNANDES, 2006).

Neste contexto, uma nova ordem jurídico-urbanística emergiu como forma de superação do processo de exclusão social e segregação espacial. Destaca-se a inclusão de um capítulo sobre política urbana na Constituição de 88 e sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade em 2001.

Dentre as diretrizes gerais da política urbana está inserido o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (Lei 10257/01, art. 2º, inc. IV).

Dada as diferenças de realidades locais, os princípios gerais da política urbana devem ser traduzidos em leis municipais – os Planos Diretores Municipais.

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana previsto no Estatuto da Cidade em seu art. 40. Fixando diretrizes, estratégias e instrumentos para o pleno desenvolvimento do Município, em consonância com as funções sociais da cidade e da propriedade, constitui-se no principal documento norteador das ações dos agentes públicos no território municipal.



Fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, prever os pontos onde se localizarão atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros (BRASIL, 2005). Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos (função social da cidade); podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; pode-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis.

Como forma de promoção do planejamento territorial e da inclusão social, são previstos no Estatuto da Cidade instrumentos, tais como: a possibilidade de criar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados; a utilização mais adequada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); a aplicação de operações urbanas consorciadas, dentre outros que serão estudados adiante.

Outro elemento inovador do Estatuto da Cidade é a previsão da participação direta dos cidadãos na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. No âmbito municipal, é prevista a gestão orçamentária participativa que inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Conforme o Estatuto da Cidade (art. 41), nem todos os municípios são obrigados a elaborar seu Plano Diretor. No entanto, obrigados ou não, é desejável que todos eles conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades.

Assim, o Plano Diretor: I – indica os objetivos a alcançar; II – explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos; III – oferece instrumentos para que estes objetivos sejam cumpridos.

3.2 Instrumentos previstos no plano diretor

O controle do processo de expansão e desenvolvimento urbanos é um dos principais desafios que as cidades têm enfrentado.





Sem condições de arcar com os custos da parte da cidade com infraestrutura e provida de equipamentos urbanos (escolas, postos de saúde), a população de baixa renda acaba por constituir uma faixa ilegal nas cidades – favelas, cortiços, ocupações em áreas de risco – em geral à margem dos investimentos públicos.

Em contrapartida, a parte melhor localizada e dotada de toda infraestrutura e qualidade urbanísticas, acaba sendo um objeto de disputa, de cobiças imobiliárias, gerando também uma deterioração dessas partes da cidade. Historicamente, são essas as áreas que mais recebem investimentos públicos, o que acaba por valorizar o preço da terra e aumentar ainda mais o fosso existente entre as partes rica e pobre das cidades. Esta valorização resulta, ainda, em incentivo para a especulação imobiliária e premia com a valorização aqueles que esperam para utilizar seus terrenos.

Diante desta realidade é necessário que o poder público tenha condições de intervir no uso e ocupação das terras urbanas em busca da função social da cidade e da propriedade. Neste sentido, o Plano Diretor irá prever um conjunto de instrumentos que possibilitam esta intervenção e possibilitam a execução de um planejamento territorial. A seguir são destacados alguns destes instrumentos.

3.2.1 Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos

Os terrenos vazios ou subutilizados, que se localizarem em áreas cuja urbanização e ocupação for prioritária, devem ser adequadamente ocupados. Para induzir a ocupação desses terrenos, existe a possibilidade de urbanização ou edificação compulsórias – evitando que estas áreas vazias da cidade continuem ociosas.

O parcelamento do solo urbano é definido pela Lei Federal nº. 6.766/79 como sendo uma divisão em lotes de uma área ou gleba situada na zona urbana ou expansão urbana, dividindo-se em loteamento e desmembramento, sendo que o primeiro abre ou prolonga logradouros públicos, e o segundo apenas separa imóvel, transformando-o em várias propriedades.

Edificar significa construir, levantar, para os mais diversos fins (comerciais, residenciais, industriais) aproveitando o espaço de forma a cumprir uma função social.





Por meio do instrumento da edificação compulsória, pode-se estabelecer um prazo para o loteamento ou construção das áreas vazias ou subutilizadas. O proprietário que não cumprir esse prazo será penalizado pela aplicação progressiva do IPTU, que deverá ser aplicado por um período de 5 anos. Se, no caso de esgotamento do prazo, a área permanecer incompatível com os usos previstos, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamento em títulos da dívida pública.

3.2.2 Outorga onerosa do direito de construir

O Plano Diretor poderá definir áreas nas quais o direito de construir poderá ser acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, sendo definido coeficiente pelo Estatuto da Cidade como “a relação entre a área edificável e a área do terreno” (art. 28, §1º). Trata-se de fixar limites para construção, levando em consideração a infra-estrutura do local e o aumento possível e esperado de densidade nas áreas relacionadas.

De acordo com a formulação presente no Estatuto, o proprietário pode conceder o direito de construir do seu terreno por tempo determinado ou indeterminado, de forma gratuita ou onerosa. Dessa forma, reconhece-se que o direito de construir tem um valor em si mesmo, independente do valor da propriedade.

Exemplificando: se um proprietário tem um coeficiente de aproveitamento que lhe permite construir um área equivalente à área do terreno, significa que qualquer edificação abaixo daquela área, constitui em direito de construir que pode ser transmitido. Do mesmo modo, uma edificação que ultrapasse aquela área só poderá ser realizada se o proprietário adquirir o direito de construir.

Os recursos oriundos da outorga onerosa só podem ser aplicados (Estatuto das Cidades, art. 26, inciso I a IX) em projetos de regularização fundiária, habitação de interesse social, reserva de terras, implantação de equipamentos comunitários e áreas verdes e de lazer, áreas de interesse ambiental ou proteção do patrimônio histórico.

3.2.3 Operações urbanas consorciadas

Operações urbanas consorciadas constituem um tipo de intervenção urbanística voltada para a transformação estrutural de um setor da cidade. Segundo o §1º do art. 32 do Estatuto das Cidades, “considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo





Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.”

A operação envolve simultaneamente o redesenho de determinado setor da cidade; a combinação de investimentos privados e públicos para sua execução; e a alteração, manejo e transação dos direitos de uso e edificabilidade do solo e obrigações de urbanização. (BRASIL, 2002).

É uma união de esforços entre a Administração Pública Municipal e o setor privado com o objetivo de melhor e aproveitar determinada área, considerando a conjugação da capacidade de investimento dos dois setores.





Aula 4. Plano plurianual

Objetivo:

- avaliar o instrumento utilizado pelo Governo Federal: Plano Plurianual.

4.1 Introdução

O Plano Plurianual (PPA), é o instrumento que expressa o planejamento do governo federal, estadual ou municipal para um período de quatro anos, tendo como objetivo principal conduzir os gastos públicos, durante a sua vigência, de maneira racional, de modo a possibilitar a manutenção do patrimônio público e a realização de novos investimentos.

Sua importância reside, portanto, no fato de nortear ou orientar o governo quanto à realização de programas de trabalho para o período citado, ou seja, tudo que será feito pelo Poder Executivo até o primeiro ano do próximo mandato, deve ser escrito sob a forma de programa e ações e convertido em lei.

A vigência do PPA compreende quatro exercícios financeiros, iniciando-se no segundo ano de mandato de um Prefeito e terminando no primeiro ano de mandato do Prefeito subsequente, evitando assim a descontinuidade das ações de governo. Ou seja, no primeiro ano de mandato o Prefeito que assume deverá cumprir o PPA do seu antecessor, assim como o Prefeito que o suceder deverá proceder da mesma forma.

A Constituição Federal traz em seu art. 165, §1º, as regras básicas que conduzem à elaboração do PPA:

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

I – o plano plurianual

(...)

§ 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 dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.



Assim, o PPA deve apresentar as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, contemplando todas as suas despesas para os próximos quatro anos de governo.

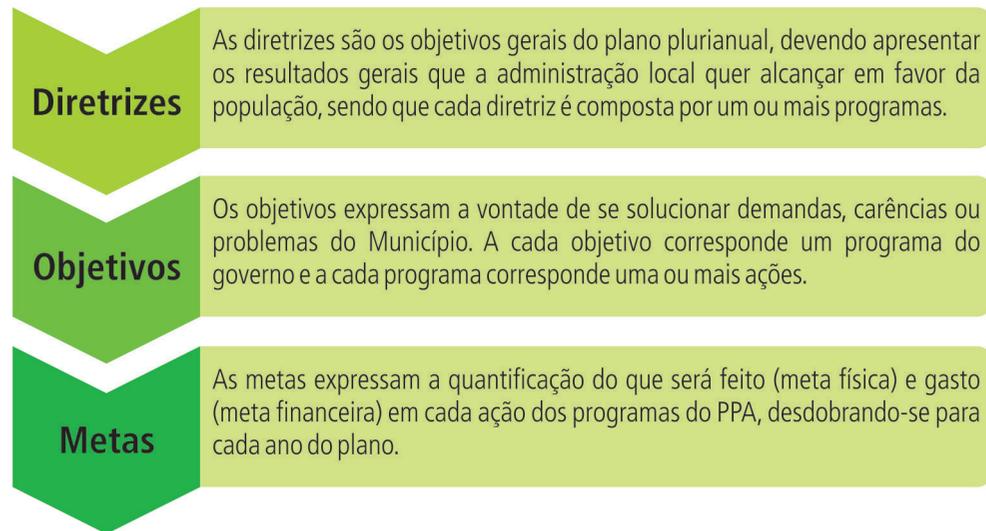


Figura 9
Fonte: autor

4.2 Programas de governo

Os programas são as unidades básicas do plano, consistindo numa forma especial de organizar tudo que é ou será feito pela Administração, destinando-se a solucionar um problema, uma carência ou uma demanda de determinado ente federativo. Contribuem para uma diretriz do plano e são compostos por uma ou mais ações necessárias para a solução do problema enfrentado.

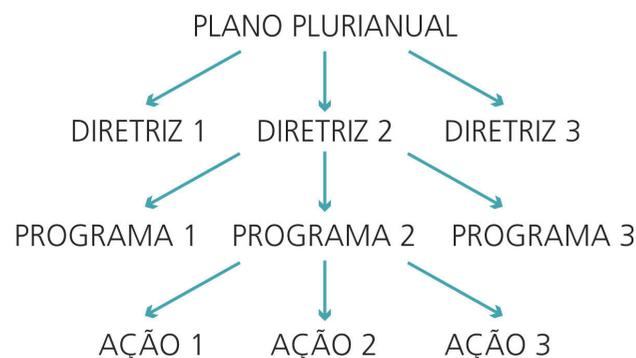


Figura 10
Fonte: autor



4.3 Relacionamento entre o PPA e a LOA

O PPA irá apresentar todas as ações orçamentárias da Administração, sejam essas atividades permanentes (manutenção da educação básica), operações especiais (pagamento de servidores inativos e dívidas do Município) ou projetos (construção de um hospital).

De acordo com o artigo 167, I da Constituição Federal, é vedado o início de programas e projetos não incluídos no Plano Plurianual. Logo, todas as ações constantes da Lei Orçamentária Anual devem também estar presentes no PPA, ou seja, o orçamento, para sua validade deve ser necessariamente compatível com o Plano Plurianual (CF, art. 165, §7º).

4.4 O ciclo de gestão do PPA

O Plano Plurianual constitui a primeira atividade de um ciclo de gestão que contempla outras etapas como a implementação, o monitoramento, a avaliação e a revisão do PPA, ciclo esse construído no sentido de tornar realidade as diretrizes, os objetivos e as metas elencadas no plano, tornando o planejamento uma atividade contínua e dinâmica no exercício da Administração Pública.

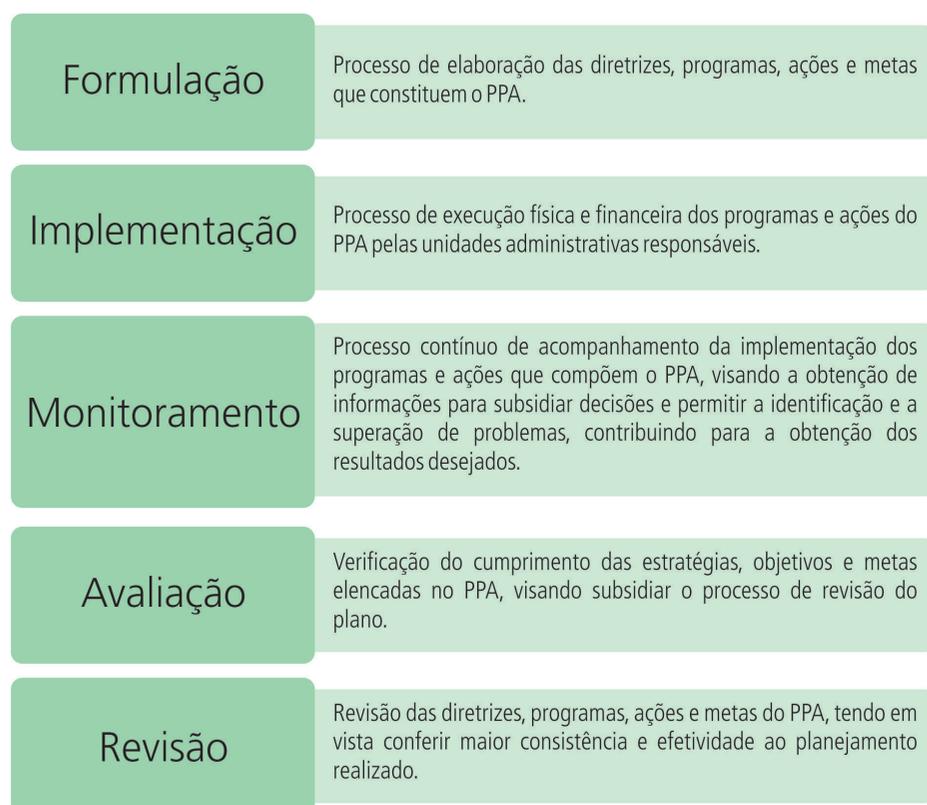


Figura 11

Fonte: autor



Nesse contexto, cada etapa do ciclo de gestão do PPA representa uma fonte de orientação para o desenvolvimento das fases seguintes. Como se percebe na figura acima, o processo de planejamento é um processo contínuo, que sempre se adequa à realidade enfrentada pela Administração, que viabiliza o monitoramento e a avaliação das atividades e projetos executados pela administração.

4.5 Etapas de elaboração do PPA

A seguir é apresentado um roteiro para a elaboração do PPA para Municípios presente na Cartilha PPA Municipal elaborada pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais. Conhecer o processo de elaboração auxilia no entendimento do que é o PPA, objetivo deste estudo. O quadro abaixo elenca as etapas e o responsável pela etapa:

1. Previsão de receitas para o período do plano	Secretaria/Departamento de Fazenda
2. Definição de diretrizes	Prefeito e Secretariado
3. Definição dos Projetos Estratégicos	Prefeito e Secretariado
4. Distribuição de limites por órgão/entidade	Prefeito e Secretaria/Departamento de Planejamento ou Administração
5. Elaboração dos programas	Órgãos e entidades setoriais
6. Consolidação e elaboração do documento final do PPA	Secretaria/Departamento de Planejamento ou Administração

Figura 12

Fonte: autor



4.5.1 Projeção das receitas para o período do plano

O primeiro passo para a elaboração do Plano é saber qual o recurso disponível. Esta informação é imprescindível para uma administração responsável sob o aspecto fiscal. Para saber quais tarefas poderão ser executadas pela Administração é necessário saber qual a realidade da arrecadação municipal.

Usualmente, a metodologia para a projeção das receitas é realizada com base na tendência verificada nos últimos anos de arrecadação, além da análise do cenário econômico nacional (expectativa de crescimento do PIB, por exemplo). No entanto, a elaboração de estudos mais complexos que possam abranger todo o cenário da arrecadação municipal é a mais indicada, quando possível.

4.5.2 Definição de diretrizes

Através de um diagnóstico da situação do Município, que pode ser realizado pela Administração e seus gestores ou de maneira participativa envolvendo diversos setores da sociedade, chega-se a uma definição sobre as principais demandas, carências ou problemas do Município.

Uma vez conhecidos os principais desafios municipais a serem enfrentados dentro da realidade orçamentária do Município, o Governo já tem condições de formular as diretrizes do Plano Plurianual. As diretrizes são os objetivos gerais do governo e apresentam os resultados gerais que a administração espera alcançar em favor do bem-estar da população, funcionando também como pré-requisitos para a elaboração dos programas pelas unidades setoriais. Desta forma, os programas elaborados pelas unidades estarão em consonância com o PPA.

4.5.3 Definição dos projetos estratégicos

Estabelecidas as diretrizes do governo e selecionados os problemas que terão precedência para solução, a Administração Municipal terá condições de elaborar os Projetos Estratégicos.

Os Projetos Estratégicos são os principais instrumentos para o alcance das diretrizes de governo, são aqueles considerados prioritários dentre todos os programas do governo.

Desta maneira, os Projetos Estratégicos são priorizados não apenas no processo de alocação de recursos, mas também através de um gerenciamento





e monitoramento mais intensivo. Recomenda-se, inclusive, que tais projetos sejam acompanhados pela cúpula da Administração em reuniões periódicas.

4.5.4 Distribuição de Limites de Recursos por Órgão/Entidade



Figura 13
Fonte: ilustradora

Com base na projeção da receita, na definição das diretrizes e projetos estratégicos, o Prefeito e o Secretário de Planejamento ou Administração irão distribuir os recursos para cada ano do plano entre as diversas secretarias e entidades do Município. Neste trabalho será considerado:

1. O montante de recursos necessários para o desenvolvimento dos Projetos Estratégicos;
2. As despesas obrigatórias vinculadas por disposição legal ou constitucional como as detalhadas a seguir:
 - Nos termos do art. 212 da Constituição Federal, o Município deve aplicar, no mínimo, 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais para as atividades e projetos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino;
 - Em função do art. 198 da CF, o Município deve aplicar, no mínimo, 15% das receitas de impostos e transferências constitucionais nas ações e serviços públicos de saúde;
 - O artigo 29-A da CF estabelece o percentual máximo que pode ser gasto com o Legislativo, incluídos os subsídios dos vereadores e excluídos os gastos com inativos, da seguinte maneira: o 7% para municípios com população de até cem mil habitantes;
 - 6% para municípios com população entre cem mil e trezentos mil habitantes;
 - 5% para municípios com população entre trezentos mil e um e quinhentos mil habitantes;
 - 4,5% para municípios com população entre quinhentos mil habitantes e três milhões de habitantes;



- 4% para municípios com população entre três milhões e oito milhões de habitantes;
 - 3,5% para Municípios com população acima de oito milhões de habitantes.
- Provisão de recursos para pagamento do serviço da dívida pública municipal, bem como para o pagamento de **precatórios**.
 - Destinação de recursos para o pagamento de pensões e proventos dos servidores inativos, quando a responsabilidade por esses encargos recair sobre a Administração;
 - Provisão de recursos para manutenção dos programas de duração continuada (incluídos os gastos com pessoal ativo e encargos sociais) a serem desenvolvidas pelas unidades, tendo como base o custo atual de manutenção delas (verificado através do orçamento corrente) e as atribuições legais dos diversos órgãos/entidades, compreendendo também as ações necessárias à manutenção da máquina pública integrantes de programa de apoio à Administração Pública, (Ex.: material de consumo, energia, telefone);
 - Se a administração for iniciar novas obras, deverá, necessariamente, alocar recursos para a execução das obras em andamento em virtude da LRF (art. 45).



Precatórios - Despesas em virtude de sentenças judiciais. Far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos. As dotações orçamentárias e os créditos adicionais serão consignados ao Poder Judiciário, nos Tribunais responsáveis pelas sentenças.

4.5.5 Elaboração dos Programas

Com base no limite de recursos disponibilizados, as restrições apontadas acima, os problemas prioritários a serem atacados em cada área, as diretrizes do plano e os Planos Estratégicos selecionados, cada unidade irá formular sua proposta final de programas para o período do plano, considerando a seguinte sequência:

Levantamento das ações em andamento – Inventário de todas as atividades e projetos que estão sendo executados pela Prefeitura e suas entidades vinculadas. Este inventário é feito através da análise da lei orçamentária em vigor e consulta com os gestores dos serviços e projetos que estão sendo executados.



Figura 14

Fonte: ilustradora





Ações de duração continuada

Atividades correspondentes aos serviços de ordem permanente, por exemplo: coleta de lixo, manutenção de praças e jardins, desenvolvimento do Ensino Fundamental.

Definição das ações de duração continuada – Decisão quanto às **ações de duração continuada** que serão desenvolvidas pelo órgão, tendo por base as ações em andamento, as atribuições do órgão, os problemas prioritizados e as diretrizes do plano.

Definição dos projetos setoriais – Excetuando os recursos relativos às ações de duração continuada e aos Projetos Estratégicos, está a quantia que será atribuída aos projetos setoriais que serão desenvolvidos pela unidade (por exemplo, construção de escola, pavimentação de via pública), observando como critério de decisão as atribuições do órgão, os principais problemas da cidade dentro de sua área de atuação e as diretrizes do plano.

4.5.6 Elaboração do documento final do PPA

Análise e validação dos programas das unidades setoriais – Recebidas as propostas de programas das unidades setoriais, a Secretaria de Planejamento ou Administração irá fazer a análise e validação do que foi enviado, compreendendo: verificação dos programas quanto seu enquadramento nas diretrizes de governo; verificação da compatibilidade dos gastos previstos para os programas com os limites dos recursos disponibilizados

Composição do projeto de lei do Plano Plurianual - o projeto de lei do Plano Plurianual é um instrumento composto das seguintes partes:

Conteúdo
I – Mensagem que conterá exposição circunstanciada sobre: <ul style="list-style-type: none"> • a estratégia de médio e longo prazo do governo, o cenário de crescimento para o ente federativo, e o modelo de planejamento a ser adotado; • sobre a seleção de metas e prioridades da administração e sobre os valores a serem empregados nos programas de governo; • sobre o processo de definição das diretrizes, objetivos, programas, ações e metas do governo.
II – Projeto de lei, compreendendo: <ul style="list-style-type: none"> • a definição dos programas; • aspectos relativos aos valores financeiros estabelecidos para as ações orçamentárias; • aspectos relativos à inclusão, alteração ou à exclusão de programas constantes do PPA; • aspectos relativos à inclusão e à alteração de ações no PPA.
III – Anexos compreendendo: <ul style="list-style-type: none"> • As diretrizes, programas e objetivos do governo; • Os órgãos responsáveis por programas; • Os programas e ações.

Tabela 1 - Conteúdo do PPA - Fonte: ANDRADE (Org.), 2006.

Figura 15

Fonte: autor



Aula 5. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Objetivos:

- discutir a finalidade e conceito da LDO;
- explicar sobre o conteúdo da LDO.

5.1 Introdução

A LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente; orienta a elaboração do Orçamento; dispõe sobre alteração na legislação tributária; e, por fim, estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, o Executivo elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Legislativo até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma Mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

5.2 Conteúdo da LDO

5.2.1 Constituição Federal

O conteúdo da LDO está previsto na Constituição Federal em seu art. 165, §2º e art. 169, § 1º, inciso II, da seguinte maneira:

- **Estabelecer as metas e prioridades da Administração Pública federal** – Já tivemos a oportunidade de tratar sobre as metas no capítulo do PPA: As metas expressam a quantificação do que será feito (meta física) e gasto (meta financeira) em cada ação dos programas do PPA. Na LDO são definidas ações prioritárias e a correspondente meta.
- **Orientar a elaboração da lei orçamentária** – Nesta seção, a LDO deverá apresentar a forma de elaboração das propostas orçamentárias, definir as regras para a previsão das receitas e fixação das despesas, definir



termos e expressões técnicas contidas nas legislações e que serão adotados na elaboração e execução da LOA, identificar a repartição de recursos orçamentários por setor de atuação governamental, definir os prazos para que os órgãos da administração indireta e os Poderes Legislativo e Judiciário encaminhem suas propostas orçamentárias parciais para consolidação do orçamento, definir os anexos que acompanharão o projeto de LOA, definir os níveis de detalhamento da proposta orçamentária.

- **Dispor sobre as alterações na legislação tributária** – A LDO deverá disciplinar a previsão de aumento ou redução de arrecadação em função de alteração na legislação tributária.
- **Estabelecer a política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento** – As agências de fomento são as instituições financeiras controladas pela União e pelos Estados que têm por finalidade a concessão de empréstimos e financiamentos de médio e longo prazo para pessoas físicas e jurídicas (públicas e privadas, ex.: CEF, BB, BNDES, BDMG e FINEP).

5.2.2. Lei de Responsabilidade Fiscal

Com a LRF, a importância da LDO aumentou significativamente, pois essa passou a ter novas e importantes funções, agregando ao seu conteúdo, regras de planejamento que convergem para o equilíbrio entre as receitas e despesas durante a execução do orçamento. Mencionaremos agora algumas destas regras, que estão estabelecidas no art. 4º:

- **Equilíbrio entre receita e despesa** – Refere-se ao equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas empenhadas, não apenas no exercício financeiro, mas também nos exercícios seguintes. Assim, a LDO deverá definir as regras para que a elaboração e a execução da LOA sejam orientadas no sentido de garantir o equilíbrio entre as receitas e as despesas, evidenciando as providências que deverão ser adotadas quando da redução da receita ou do aumento de despesa no exercício financeiro e também nos exercícios seguintes.
- **Critérios e forma de limitação de empenho** – Durante a execução do orçamento diversos fatores podem influenciar o montante de recursos arrecadados ou gastos. Logo, quando for verificado que a realização da receita não está compatível com as despesas assumidas deverá haver medidas (contenção de despesas, redução em valores contratuais) no sentido de buscar o equilíbrio orçamentário.



Empenho da Despesa -

Ato emanado de autoridade competente, que cria para o estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição; a garantia de que existe o crédito necessário para a liquidação de um compromisso assumido; é o primeiro estágio da despesa pública.



- **Normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos** – A LDO deverá disciplinar as normas para controlar os custos e avaliar os resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos. Como visto no capítulo anterior, o PPA é baseado em programas que são mensurados por indicadores, que servem como parâmetro para avaliação dos custos e resultados. Logo, tanto os programas quanto as ações possuem metas, que devem ser quantificadas, física e financeiramente, para possibilitar o acompanhamento, a apuração e avaliação de seus custos, avaliando os seus resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade. Assim, a LDO deve determinar que a execução da LOA seja realizada de forma a propiciar o controle de custos e a avaliação dos resultados dos programas.
- **Condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas** – Na condução das políticas públicas, muitas vezes há o repasse de recursos de um ente a outro ou então para entidades privadas, como as organizações não governamentais (associações, OSCIPs). A LDO deverá tratar dos critérios para que possam ocorrer tais repasses, destacando as obrigações que as referidas entidades estarão sujeitas a cumprir para que se tornem aptas ao recebimento dos recursos (prestar contas do recurso recebido; celebração de convênio, p.ex.).
- **Anexo de prioridades e metas** – Para a elaboração do referido anexo, será necessário reportar ao PPA, onde se encontram os programas e ações governamentais e suas metas. Dentre as diversas ações governamentais do PPA, a Administração deverá selecionar aquelas que terão precedência na alocação de recursos na LOA e na sua execução, as quais serão prioritárias. Vejamos um modelo do referido anexo, extraído da LDO do Estado de São Paulo:

Programa		
801 - PARCERIA EDUCACIONAL ESTADO-MUNICÍPIO		
Ação	Meta	Produto
5612 - MUNICIPALIZAÇÃO DE ESCOLAS E ALUNOS DO ENSINO FUNDAMENTAL	50.000	ALUNOS MUNICIPALIZADOS
5740 - TRANSPORTE ESCOLAR DE ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	426.000	ALUNOS TRANSPORTADOS
5810 - AÇÃO COOPERATIVA ESTADO-MUNICÍPIO PARA CONSTRUÇÕES ESCOLARES	100	PRÉDIOS ESCOLARES ATENDIDOS

Figura 16

Fonte: disponível em: <http://www.planejamento.sp.gov.br/planorca/LDO/LDO_2010.pdf>



- **Anexo de Metas Fiscais** – Neste anexo estão estabelecidas as metas relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, as quais devem ser acompanhadas durante toda a execução orçamentária e financeira. O Anexo de Metas Fiscais conterá ainda a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior, a evolução do patrimônio líquido, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos, avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores e o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.
- **Anexo de Riscos Fiscais**– Nele, deverão ser avaliadas as prováveis ocorrências de eventos futuros que se concretizados poderão comprometer o equilíbrio das contas públicas, bem como as providências que deverão ser tomadas, caso se concretizem. Outro objetivo do Anexo de Riscos Fiscais é servir como parâmetro para fixação do percentual mínimo da **reserva de contingência** na LDO.



Reserva de contingência

– Dotação global não especificamente destinada a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de créditos adicionais para fazer face à qualquer contingência.



Aula 6. Lei Orçamentária Anual (LOA)

Objetivo:

- ilustrar o que é a LOA e para que é utilizada.

6.1 A proposta orçamentária

A proposta orçamentária é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro, devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, convertendo-se então na Lei Orçamentária Anual.

O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostos no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO.

A LOA prevê as receitas e fixa as despesas que **potencialmente** serão realizadas no período de um ano. É uma lei autorizativa e não impositiva, uma vez que o gestor de cada orçamento tem a faculdade de realizar ou não as despesas nela contidas. No espanhol a palavra "orçamento" é traduzida como "*presupuesto*", ou seja, trata-se de uma previsão, uma pressuposição, daquilo que se pretende arrecadar e gastar, que pode ou não se realizar.

Na definição de Andrade (2002):

Orçamento público ou orçamento programa é a materialização do planejamento do Estado, quer na manutenção de sua atividade (ações de rotina), quer na execução de seus projetos (ações com início, meio e fim). Configura o instrumento do Poder Público para expressar seus programas de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos (receitas) a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios (despesas) a serem efetuados.

Trata-se, portanto, de instrumento de planejamento de curto prazo (exercício financeiro) que conterà os orçamentos que viabilizarão a manutenção e



a implementação das ações governamentais.

6.2. Conteúdo da LOA

Nos termos do art. 165, §5º da Constituição Federal, a Lei Orçamentária Anual deverá compreender os seguintes orçamentos:

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

(...)

§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.

- **Orçamento fiscal** – Abrange todas as receitas e todas as despesas projetadas para o exercício financeiro a que se refere a LOA, incluindo os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, seus órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes, excetuando-se apenas as receitas e as despesas das entidades que compõem o orçamento de investimento e da seguridade social.
- **Orçamento de investimento das empresas estatais** – O investimento se refere às despesas com: planejamento e a execução de obras, aquisição de imóveis, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. As empresas estatais são aquelas em que o poder público detém a maioria do capital social com direito a voto.
- **Orçamento da seguridade social** – O conceito de seguridade social está contido na Constituição Federal, vejamos:

Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.





A razão da existência de um orçamento separado para estas ações é resguardar os recursos destinados à seguridade social, evitando o extravio dos recursos de sua finalidade precípua.

A LRF também trouxe diversos dispositivos que tratam da elaboração da LOA, destacando a necessidade de comprovação da compatibilidade de seu projeto com os demais instrumentos de planejamento, definindo regras sobre a previsão da receita e fixação da despesa, introduzindo normas para a inclusão de novos projetos, revigorando alguns princípios orçamentários, exigindo a inclusão dos orçamentos das **empresas estatais dependentes** na LOA, dentre outros assuntos.

Os princípios orçamentários e os conceitos sobre receita e despesa pública e a codificação presente na Lei Orçamentária serão objeto de estudo na disciplina que tratará sobre orçamento.



Empresas estatais dependentes – empresa controlada que receba do ente governamental controlador recursos para o pagamento das despesas com pessoal ou de custeio em geral.





Aula 7. Evolução da administração pública

Objetivo:

- reconhecer o contexto histórico de desenvolvimento da administração pública.

7.1. Introdução

O Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado **oligárquico e patrimonial**, em uma sociedade de economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes decorrente do escravismo. Atualmente, é possível considerar o país um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, fundado em uma economia capitalista globalizada e uma sociedade não mais baseada em estratos sociais (sociedade pós-industrial).

A transição do Estado Patrimonial para o Estado Gerencial e do Estado Autoritário para o Estado Democrático foi bastante relevante, mas plena de contradições. A política deixou de ser uma política de elites (evidenciada no coronelismo) para começar a ser uma democracia de sociedade civil, em que a opinião pública tem importância crescente, embora os traços elitistas e a baixa representatividade dos governantes continuem presentes. A economia passou por intenso processo de industrialização, mas nem por isso se tornou desenvolvida, já que os países ricos cresceram a taxas por habitante maiores e aumentaram a sua distância econômica e tecnológica em relação ao Brasil.

A ascensão de uma classe média, detentora de conhecimento técnico e organizacional, permite nos classificar como uma Sociedade Pós-Industrial, uma vez que os estratos mais elevados deste grupo passaram a dividir com a alta burguesia não apenas o poder, mas também o excedente econômico. A burguesia capitalista e os trabalhadores organizados ampliaram suas bases e se diversificaram. No entanto, uma grande camada de trabalhadores pobres continuou mal absorvida pelo capitalismo e alheia ao crescimento econômico observado no séc. XX.



Oligarquia - Oligarquias são grupos fechados e pequenos que detêm o controle do poder, geralmente formadas por familiares de grandes proprietários. As oligarquias são grupos sociais formados por aqueles que detêm o domínio da cultura, da política e da economia de um país, e que exercem esse domínio no atendimento de seus próprios interesses e em detrimento das necessidades das massas populares.

Estado Patrimonial - O termo "patrimonialismo" é usado para se referir a formas de dominação política em que não existem divisões nítidas entre as esferas de atividade pública e privada. Dentre as práticas do patrimonialismo, foi (e ainda é) comum a construção, com dinheiro público, de melhorias em propriedades particulares (tais como açudes, casa de veraneio, piscinas etc., ou ainda a concessão de emprego aos correligionários mais leais, sem concurso público).



A **pobreza extrema** é considerada para famílias com renda de até um quarto de salário mínimo per capita atuais R\$ 127,50.

A partir do ciclo do café, que impulsionou o desenvolvimento industrial brasileiro, passando pelas crises da década de 80 e 90, o país se modernizou e atingiu uma economia mais rica, uma sociedade mais diversificada, um Estado mais democrático e uma administração menos patrimonialista e mais gerencial. No entanto, o Brasil ainda é um país de enormes contradições e com uma profunda desigualdade: produz tecnologia de ponta (indústria aeronáutica) enquanto, em 2008, 10,5% de sua população se situava na faixa de **pobreza extrema** (BRASIL, 2010).

Sobre esta transição do Estado observada no país, Bresser-Pereira (2001) aponta a seguinte conclusão:

Em síntese, no plano político transitamos do Estado oligárquico ao Estado democrático (de elites); no administrativo, do Estado patrimonial ao Estado gerencial; no plano social, da Sociedade Senhorial para a Sociedade Pós-Industrial. O Estado autoritário-modernizador, o Estado burocrático, e a sociedade capitalista, que nesses três planos duraram um longo tempo na Europa, foram aqui transições rápidas, próprias de um país que salta etapas mas permanece subdesenvolvido, que se moderniza mas permanece atrasado porque dual e injusto.

A tabela abaixo resume estas fases e denominações, para auxiliar na compreensão do Estado brasileiro e sua Administração Pública.

	1821-1930	1930 -...	Início?
Sociedade	Mercantil – Senhorial	Capitalista Industrial	Pós Industrial (?)
Estado (política)	Oligárquico	Autoritário	Democrático
Estado (administração)	Patrimonial	Burocrático	Gerencial

Figura 17 - Formas históricas de Estado e Sociedade no Brasil

Fonte: BRESSER PEREIRA, 2010

Como se vê acima, as três formas da Administração Pública se sucedem no tempo, sem que, no entanto, qualquer uma delas seja abandonada.

Observe a seguir as várias formas da Administração Pública e a partir delas você poderá compreender melhor a evolução do Estado patrimonialista para o gerencial no Brasil





7.2 As formas da administração pública

7.2.1 Administração pública patrimonialista

No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem *status* de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas (emprego rendoso e de pouco trabalho). A coisa pública não é diferenciada dos bens do soberano. Em consequência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado. Embora tal comportamento seja inaceitável na sociedade contemporânea se percebe traços de sua presença no país.

7.2.2 Administração pública burocrática

Surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores de seu desenvolvimento a profissionalização, a ideia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional-legal. Os controles administrativos visam, principalmente, a evitar a corrupção e o nepotismo. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como, por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento das demandas.

Por outro lado, o controle – a garantia do poder do Estado – transforma-se na própria razão de ser do funcionário. Em consequência, o Estado volta-se para si mesmo, perdendo a noção de sua missão básica, que é servir a sociedade. A qualidade fundamental da Administração Pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos. Seu defeito, a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de voltar-se para o serviço aos cidadãos. Este defeito, entretanto, não se revelou determinante na época do surgimento da Administração Pública burocrática porque os serviços do Estado eram muito reduzidos. O Estado limitava-se a manter a ordem e administrar a justiça, a garantir os contratos e a propriedade.

7.2.3. Administração pública gerencial

Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo





anterior. A eficiência da Administração Pública – a necessidade de reduzir os custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações.

A Administração Pública gerencial constitui um avanço e, até certo ponto, um rompimento com a Administração Pública burocrática. Isto não significa, entretanto, que negue todos os seus princípios. Pelo contrário, a Administração Pública gerencial está apoiada na anterior, da qual conserva, embora flexibilizando, alguns dos seus princípios fundamentais, como a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação constante de desempenho, o treinamento sistemático. A diferença fundamental está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados.

Na Administração Pública gerencial, a estratégia volta-se:

- 1.** Para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade (através das metas estabelecidas no planejamento das ações governamentais);
- 2.** Para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para atingir os objetivos contratados;
- 3.** Para o controle ou cobrança dos resultados.

Pratica-se, ainda, a competição administrada no interior do próprio Estado, quando há a possibilidade de estabelecer concorrência entre unidades internas. No plano da estrutura organizacional, a descentralização e a redução dos níveis hierárquicos tornam-se essenciais.

Em suma, afirma-se que a Administração Pública deve ser permeável à maior participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins).





A Administração Pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração de empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a Administração Pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, a Administração Pública gerencial está voltada para o interesse público.

Neste último ponto, como em muitos outros (profissionalismo, impessoalidade, etc.), a Administração Pública gerencial não se diferencia da Administração Pública burocrática. Na burocracia pública clássica existe uma noção muito clara e forte do interesse público. A diferença, porém, está no entendimento do significado do interesse público, que não pode ser confundido com o interesse do próprio Estado. Para a Administração Pública burocrática, o interesse público é frequentemente identificado com a afirmação do poder do Estado. Ao atuarem sob este princípio, os administradores públicos terminam por direcionar uma parte substancial das atividades e dos recursos do Estado para o atendimento das necessidades da própria burocracia, identificada como poder do Estado. O conteúdo das políticas públicas é relegado a um segundo plano. A Administração Pública gerencial nega essa visão do interesse público, relacionando-o com o interesse da coletividade e não com o do aparato do Estado.

A Administração Pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente de seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros, como que a Administração Pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.





O quadro abaixo destaca as principais diferenças entre a Administração Pública burocrática e a gerencial:

Administração Burocrática	Administração Gerencial
A Administração pública burocrática é auto-referente e se concentra no processo, em suas próprias necessidades e perspectivas, sem considerar a alta ineficiência envolvida.	A Administração Pública gerencial é orientada para o cidadão, voltada para o consumidor, e se concentra nas necessidades e perspectivas desse consumidor, o cliente-cidadão. No gerencialismo, o administrador público preocupa-se em oferecer serviços, e não em gerir programas; visa atender aos cidadãos, e não às necessidades da burocracia.
A Administração Pública burocrática acredita em uma racionalidade absoluta, que a burocracia está encarregada de garantir.	A Administração Pública gerencial pensa na sociedade como um campo de conflito, cooperação e incerteza, na qual os cidadãos defendem seus interesses e afirmam suas posições ideológicas.
A Administração Pública burocrática assume que o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção é pelo controle rígido dos processos, com o controle dos procedimentos.	A Administração Pública gerencial parte do princípio de que é preciso combater o nepotismo e a corrupção, mas que, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, e sim outros meios, como indicadores de desempenho, controle de resultados, etc.
Na administração burocrática não existe a confiança.	Na administração gerencial, a confiança é limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação, para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.
A administração burocrática é centralizadora, autoritária.	A administração gerencial prega a descentralização, com delegação de poderes, atribuições e responsabilidades para os escalões inferiores.
A administração burocrática prega o formalismo, rigidez e o rigor técnico.	A administração gerencial preza os princípios de confiança e descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalização de estruturas, descentralização de funções e incentivos à criatividade e inovação.

Figura 18

Fonte: autor

7.3. Evolução da administração pública no Brasil

7.3.1. Governo Getúlio Vargas

A implantação do modelo de administração burocrática no Brasil tem início no governo Getúlio Vargas, nos anos 30. No processo de industrialização brasileira, o Estado passa a ter uma função decisiva, visto que passou



a intervir fortemente no setor produtivo de bens e serviços. Com a reforma promovida naquele governo a Administração Pública é submetida a um processo de racionalização que resultou na criação das primeiras carreiras burocráticas, bem como a busca de adotar o concurso como forma de acesso ao serviço público.

O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), criado em 1936, tinha como objetivo principal a realização da modernização administrativa do país. No início do processo, a Administração Pública buscou a racionalização por meio da simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos, bem como foi implantada a função orçamentária vinculada ao planejamento. Na área de administração de recursos humanos, o DASP baseou-se no princípio do mérito profissional.

Embora a Administração Pública estivesse em processo de mudança, o patrimonialismo ainda se fazia presente no contexto político brasileiro. Dessa forma, o coronelismo abria espaço para o clientelismo e o fisiologismo.

A administração burocrática implantada na década de 30 foi objeto de inúmeras tentativas de reforma. Observa-se que os frágeis resultados obtidos foram decorrentes das inadequações no modelo adotado. Essas reformas estiveram centradas na extinção e criação de órgãos, bem como na constituição de estruturas paralelas, visando alterar a rigidez burocrática.

7.3.2. O estado oligárquico

O Estado Oligárquico, no período identificado como República Velha ou dos Coronéis (1889-1930), pouca importância dava às políticas públicas de caráter social ou à mobilização da sociedade civil. As instituições religiosas, em alguns casos apoiadas pelo Estado, assumiam um papel preponderante no atendimento aos pobres e excluídos que, em sua maioria, ficavam à margem das políticas sociais básicas. As Santas Casas de Misericórdia, as irmandades e as ordens terceiras, além de outras instituições religiosas não católicas, constituíram-se como protagonistas importantes nesse período. Tal cenário começa a alterar-se de forma lenta na década de 1920, quando se iniciam as condições históricas que levariam à queda do regime oligárquico.

É notório o surgimento de uma mobilização social e, nesse contexto, aparecem os primeiros movimentos sociais urbanos.





7.3.3. Estado interventor (1930-1956)

O governo Vargas (1930-1956) deflagra o processo que leva à criação das bases institucionais de um Estado de bem-estar social (*Welfare State*), estabelecendo direitos trabalhistas, um sistema de ensino público, o sufrágio universal e a Constituição de 1946. Deste modo, a atuação de entidades privadas no patrocínio da assistência social passa a ser complementada pela ação administrativa do Estado.

7.3.4. Período do autoritarismo ou ditadura militar (1964-1985)

A democracia vivida pelo país, entre a segunda metade dos anos 1950 e o início dos anos 1960, acaba de forma abrupta em março de 1964, com o golpe de Estado comandado pelos militares. Durante este período ocorre o aumento da tutela do Estado nas questões civis, por meio da instauração do regime militar, e, com ele, das estruturas hierarquizadas e centralizadas para a gestão do social. Foram criados o Instituto Nacional da Previdência Social, o Banco Nacional de Habitação, entre outras instituições. Além da criação das organizações não governamentais, surgem, nesse mesmo período, em distintas regiões do país, os movimentos sociais para se contraporem à forma de fazer política do regime militar.

7.3.5. A reforma administrativa de 1967

A Reforma administrativa no Brasil, realizada por meio do Decreto-lei nº. 200/67, representa um avanço na busca de romper com a rigidez burocrática. Pode ser entendida como a primeira experiência de implantação da administração gerencial no país. Por meio de suas normas definidoras, executa-se a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista. Teve como propósito aumentar o dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Foram instituídos como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, entre outras medidas. Procurou-se pela ampliação da administração indireta, atribuir maior operacionalização às atividades econômicas do Estado.

Esse modelo não foi capaz de provocar alterações significativas na administração burocrática central. Ele permitiu a coexistência de setores de eficiência e competência na administração indireta, bem como de formas arcaicas ineficientes no âmbito da administração direta ou central. A política adotada pelos governantes do regime militar, que não implementou carreiras de administradores públicos de alto nível – passou a contratar os escalões supe-



riores da administração por meio das empresas estatais – pode explicar o enfraquecimento do modelo burocrático da Administração Pública brasileira.

A criação da Superintendência de Modernização, nos anos 1970, representou um novo esforço para estimular a modernização da Administração Pública. Nessa fase, preocupou-se em implantar novas técnicas de gestão, em especial a administração de recursos humanos, no âmbito federal. A criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional da Desburocratização – PrND –, no início da década de 1980, que tinham como objetivos a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência, visava reafirmar a burocracia e direcioná-la rumo à Administração Pública gerencial.

7.3.6. Redemocratização e institucionalização da sociedade civil (Pós-1985)

O período do autoritarismo encerra-se em 1985, com a retomada do processo de redemocratização do país. No período de transição, que durou de 1985 até 1988, foi escrita uma nova Constituição, que restabeleceu as bases legais para o exercício da democracia. Após a promulgação da nova Constituição, começam a ser implementados distintos instrumentos e medidas para a promoção da descentralização da ação governamental e atualização do arcabouço institucional, em especial, os orientados para garantir os direitos do cidadão. Foi deflagrado um processo de municipalização da gestão pública, concedendo maiores poderes aos municípios; criação de Conselhos Municipais; ampliação da participação da sociedade na resolução de assuntos comunitários; aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Defesa do Consumidor; entre outras medidas.

7.3.7. (Des)reforma administrativa do governo Collor

Na busca de soluções para melhorar o desempenho do setor público, o governo Collor (1990-1992), entre outras medidas, propõe-se a reduzir o tamanho e o número de servidores da máquina governamental. O desmonte do setor público e o enfraquecimento do papel do Estado, feitos de forma inadequada por esse governo, agravaram ainda mais os problemas existentes. Após o *impeachment* do presidente Collor, o governo Itamar procurou promover a recomposição dos salários dos servidores, que haviam sido violentamente reduzidos.





Com a eleição do presidente FHC (1994-1998/1999-2002), reinicia-se o processo de mudança organizacional e cultural da Administração Pública, embora coexistente com uma perspectiva neoliberal de Estado. A preocupação com a revitalização do Estado, também está presente na agenda política do governo Lula (2003-2006/2007-2010).





Palavras Finais

Parabéns, você conseguiu concretizar mais uma disciplina. Espero que tenha desenvolvido seu conhecimento e agregado valor a sua formação profissional.

Lembre-se que o processo de aquisição do saber não termina nunca.

Vamos em frente! Sucesso.





Referências

ALFONSIN, Betânia; FERNANDES, Edésio (Org.). **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ANDRADE, Nilton de Aquino. (Org.). **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.** São Paulo: Atlas, 2006.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal.** São Paulo: Atlas, 2002.

BRASIL. **Estatuto da cidade:** guia para implementação pelos municípios e cidadão. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRASIL. IPEA. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas.** Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/default.jsp>> Acesso em: 15.01.2010.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Glossário de termos econômicos.** Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/glossario/glossario_a.asp. Acesso em: 05 jan. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano diretor participativo:** guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 2ª ed. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

BRESSER, L. C. P. Do Estado patrimonial do gerencial. In: SACHS, I.; WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S. **Brasil: um século de transformações.** São Paulo, Companhia das Letras, 2002.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MATIAS-PEREIRA, José. **Curso de Administração Pública:** foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MINAS GERAIS. **Cartilha PPA Municipal.** Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/PPA_Municipal.pdf. Acesso em: 05 jan. 2010.

