



Enap

Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA

Módulo

1

Políticas Públicas
e Planejamento
Governamental



Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Diogo Godinho Ramos Costa

Diretor de Educação Continuada

Paulo Marques

Coordenador-Geral de Educação a Distância

Carlos Eduardo dos Santos

Conteudista/s

Leopoldo Costa Junior (Conteudista, 2020).

Equipe responsável:

Ivan Lucas Alves Oliveira (Coordenador de Produção Web, 2021).

Ludmila Bravim da Silva (Revisora de Texto, 2021).

Marina Fontes Borges (Coordenadora de desenvolvimento, 2020).

Sanny Caroline Saraiva de Sousa (Direção de Arte, 2021).

Vanessa Mubarak Albim (Diagramação, 2021).

Yan Almeida Garcia (Implementador Moodle, 2021).

Curso produzido em Brasília 2021.

Desenvolvimento do curso realizado no âmbito do acordo de Cooperação Técnica FUB / CDT / Laboratório Latitude e Enap.



**Escola Nacional de
Administração Pública**

Enap, 2021

Enap Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Educação Continuada

SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF



Sumário

Unidade 1 - Contextualizando Políticas Públicas e Planejamento Governamental	5
1.1. Aspectos conceituais de políticas públicas	5
1.2. Síntese histórica do planejamento governamental no Brasil	6
Unidade 2 - Triângulo de governo de Carlos Matus	12
2.1. Relação entre dimensões do triângulo de governo (plano de governo, governabilidade e capacidade de governo).....	12





Módulo

1 Políticas Públicas e Planejamento Governamental

Unidade 1 - Contextualizando Políticas Públicas e Planejamento Governamental

Ao final desta unidade, você será capaz de reconhecer conceitos sobre políticas públicas e planejamento governamental no Brasil.

1.1. Aspectos conceituais de políticas públicas

A fim de iniciar os assuntos voltados aos instrumentos orçamentários e financeiros utilizados pela Administração Pública, é interessante conhecer um pouco sobre a importância da implementação de políticas públicas. Para isso, assista ao vídeo a seguir, o qual apresenta os conceitos gerais sobre esse assunto.



<https://youtu.be/406y7gDN-ZE>

O vídeo também está disponível no canal EVC, na plataforma YouTube.

Existem outras definições para o termo "política pública". Uma dessas definições foi proposta por Saravia (2007, p. 29) da seguinte maneira:



"Política pública é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos".



Ainda de acordo com Saravia (2007, p.31), as políticas públicas possuem os seguintes componentes:

a) Institucional

É elaborada ou decidida por autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante.



b) Decisório

É um conjunto-sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades.

c) Comportamental

Implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política é, acima de tudo, um curso de ação, e não apenas uma decisão singular.

d) Casual

São os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

1.2. Síntese histórica do planejamento governamental no Brasil

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes e, portanto, é campo para tipos diferentes de negociação.

O ciclo das políticas públicas

Você já deve ter ouvido frases como “O programa Bolsa Família atingiu 50 milhões de brasileiros”, “O governo decide dar maior atenção às questões de segurança”, “Saiu, no Diário Oficial, a decisão da prefeita sobre a merenda escolar” ou “Os serviços de saúde não chegam à população mais pobre do nosso município”. De quê elas estão falando? O que elas têm em comum é falar de etapas que qualquer política pública atravessa para chegar até o cidadão. A frase “O programa Bolsa Família atingiu 50 milhões de brasileiros” diz respeito à implementação do programa. A frase “O governo decide dar maior atenção às questões de segurança” faz referência ao momento em que um problema entra na agenda do governo. A frase “Saiu, no Diário Oficial, a decisão da prefeita sobre a merenda escolar” fala da decisão política, ou seja, do martelo que o político bateu para implementar uma dada política.

Essas etapas são invisíveis ou pouco perceptíveis aos usuários de serviços. São processos mais conhecidos pelas lideranças comunitárias e os quais os gestores públicos já estão “carecas de saber”. Pois, uma política pública, antes de se materializar como uma aula na escola ou um atendimento na Unidade Básica de Saúde, atravessa um processo longo, do qual participam diversos atores sociais e estatais e no qual se misturam cooperação e conflitos.

Nessa parte do curso, a ideia é falar desses processos de elaboração de políticas públicas por etapa para pensarmos em que momentos é possível inovar, trazer ou apoiar uma inovação. Pensar uma política por etapas ajuda a gente a se organizar, pensar as estratégias e as formas de atuação.

Basicamente, são seis etapas: identificação de problemas; formação de agenda de governo; especificação de alternativas; decisão política; implementação; e avaliação.



De acordo com Saravia (2007, p. 33-35), os estágios para conceber uma política pública são os seguintes:

a) Inclusão na agenda

Inclusão de determinado pleito ou necessidade social na lista de prioridades do poder público.

b) Formulação do problema

Identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

c) Formulação da política

Seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente, seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.



d) Decisão da política

Preparação para colocar em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

e) Implementação da política

Conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política. Inclui o estudo dos obstáculos, os quais normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados e, especialmente, à análise da burocracia.

f) Acompanhamento da política

Processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade para fornecer a informação necessária para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

g) Avaliação da política

Mensuração e análise, a *posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, quanto às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas.

Se você tem curiosidade sobre o Planejamento Governamental no Brasil, clique a seguir para conhecer o histórico deles desde o ano de 1939 até 1994, com o Plano Real.

SAIBA MAIS

Histórico do Planejamento Governamental no Brasil

1939 – Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional: tinha como objetivo preparar o Brasil para a eventualidade de participar da Segunda Guerra Mundial, com duração de cinco anos e característica de orçamento especial.

1944 – Plano de Obras e Equipamentos (Missão Cooke, 1942/1943): também era quinquenal e dava ênfase à programação de obras públicas de infraestrutura e à criação de indústrias básicas. Sua duração efetiva foi de dois anos, devido à queda do governo Vargas.

Era Desenvolvimentista

1950 – Plano Salte (Missão Abbink, 1948): o plano cobria quatro setores, sendo eles o de saúde, de alimentação, de transporte e de energia. Inúmeros problemas administrativos, operacionais e burocráticos entravaram a execução dos seus programas.

1956 – Plano de Metas (Comissão Mista, 1953): foi mais uma reunião de programas setoriais do que um plano econômico global. Fixava 30 metas específicas nas áreas de energia, transportes, alimentação, indústrias básicas e



educação. Contribuiu para o processo de desenvolvimento econômico através da complementação do sistema industrial brasileiro.

1963 – Plano Trienal: elaborado para cobrir o período entre 1963 e 1965, visando à manutenção de uma taxa elevada de crescimento do produto nacional, redução gradativa da pressão inflacionária, redução do custo social do desenvolvimento, melhor distribuição de seus benefícios e redução das desigualdades regionais e de níveis de vida. Sofreu restrições das mais diversas ordens devido à crise econômica e política do período e sobreviveu apenas até meados de 1963.

1964 – Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG): elaborado às pressas, visando dar consistência às estratégias de reformas econômicas do primeiro governo do Golpe Militar de 1964, cobriu três anos, inclusive 1964. Aparecem ou ganham importância áreas de interesse, tais como habitação, bem-estar social, política salarial e política tributária.

1967 – Plano Decenal: foi feito um esforço com Grupos de Coordenação para realização de estudos, em termos de diagnósticos e programas, com vistas a montagem de um Plano Decenal para o período entre 1967 e 1976. Com a posse do novo governo, não foi encampado.

1968 – Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED): além da programação das atividades governamentais no triênio (1968-1970), pretendia propor uma nova estratégia para o desenvolvimento nacional. Seus três objetivos básicos eram a aceleração do desenvolvimento econômico, o progresso social e o aumento das oportunidades de emprego.

I PND - do milagre à crise: foi o primeiro plano elaborado de acordo com o modelo de planejamento idealizado pelo Decreto-Lei nº 200/1967 e formalmente criado pelo Ato Complementar nº 43/1969. Sua característica trienal deveu-se às exigências legais de que o último ano dos planos deveria coincidir com o primeiro ano de uma nova administração que, nesse período, prepararia seu próprio plano, característica essa incorporada pela Constituição Federal de 1988 aos PPAs (ADCT, artigo 35, parágrafo 2º, inciso I).

1974 – II PND - fim de um ciclo: o plano fixou uma série de metas quantitativas a serem atingidas em 1979 (crescimento do PIB, investimento bruto fixo, produção industrial e agrícola, emprego, exportações, etc.). Em consequência da crise econômica mundial, os resultados da execução do plano ficaram bem aquém do esperado.

1980 – III PND: recessão e estagnação: quando foi elaborado, o Brasil começou a sofrer as consequências da crise econômica internacional, e o Governo Federal optou por montar toda sua estratégia em cima de medidas de curto e curtíssimo prazo.



1986 – I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República: o seu propósito não é um plano de gastos, mas um programa de ajuste e reorientação do setor público, com ênfase nas prioridades sociais. Em função das dificuldades de reorientar a questão financeira no âmbito do setor público, aliada aos problemas de administração da dívida externa e interna, o país, ao longo desse período, conviveu com inúmeras crises, prevalecendo o gerenciamento de curto prazo da economia brasileira.

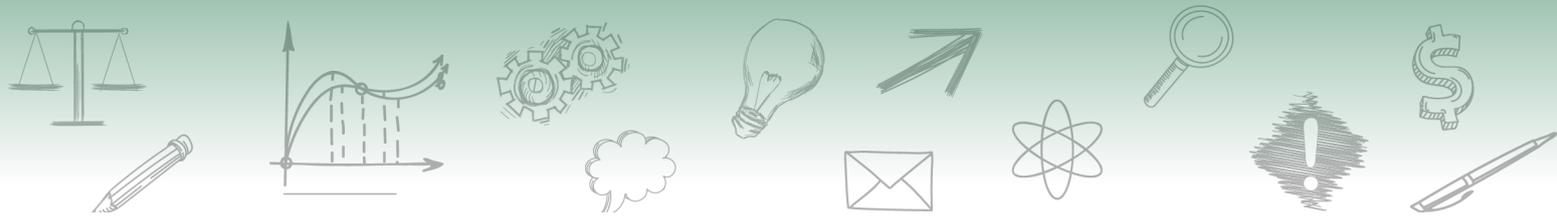
Planos de Estabilização

1986 - Plano Cruzado: substituiu o cruzeiro pelo cruzado (Cz\$ 1,00 = Cr\$ 1.000,00) e definiu regras de conversão de preços e salários a fim de evitar efeitos distributivos. Promoveu o congelamento de salários, preços, taxa de câmbio e aluguéis e deflacionou os ativos financeiros. Além da queda da inflação, provocou um grande crescimento econômico. O crescimento da demanda interna provocou pressão sobre os preços e desabastecimento, fazendo com que, logo após as eleições daquele ano, fosse lançado o Cruzado II e, em fevereiro do ano seguinte, o controle de preços acabou.

1987 - Plano Bresser: o Plano Cruzado havia gerado uma expectativa de congelamento (quando a inflação aumentava, os agentes econômicos aumentavam ainda mais os preços com medo de novo congelamento de preços) e a perda de apoio político do governo (por conta do calendário eleitoral ter influenciado o lançamento do Cruzado II). Nesse contexto, o Plano Bresser tinha como objetivos deter a inflação e evitar a hiperinflação. As medidas envolveram congelamento de preços e salários por três meses, expurgo de aumento de preços e da taxa de inflação, desvalorização cambial, deflação dos contratos financeiros pré-fixados e criação de um índice específico (a URP, Unidade Referencial de Preços) para reajuste dos salários. Apesar de bem-sucedido na recuperação da balança comercial e na queda da inflação, a queda significativa da produção industrial, aliada ao desequilíbrio dos preços relativos, provocou o recrudescimento da inflação.

1989 - Plano Verão: visava estabilizar a inflação em 15% ao mês e reduzir o déficit operacional do governo. Para tanto, congelou os empréstimos do setor público, conteve os salários e reduziu o prazo de recolhimento de impostos, além de substituir o cruzado pelo cruzado novo (NCz\$ 1,00 = Cz\$ 1.000,00). Também subindexou o reajuste dos salários com a aplicação da URP e desindexou os contratos financeiros prefixados e pós-fixados. Durou pouco tempo, pois o déficit público continuava elevado e o descontrole fiscal levou ao descontrole monetário, estando assim ambas as políticas prisioneiras da rolagem da dívida interna.

1990 - Plano Collor: a partir do diagnóstico de que a elevada e crescente liquidez dos haveres financeiros não monetários e a indexação da moeda teriam sido a causa dos choques anti-inflacionários promovidos pelos



três planos anteriores, o Plano Collor promoveu uma drástica redução da liquidez da economia (com o depósito compulsório) e uma reforma fiscal - para redução do déficit projetado (e reduzir o custo de rolagem da dívida), suspensão de incentivos, ampliação da base tributária, etc. - e administrativa – privatização, melhoria da fiscalização, controle dos bancos estaduais. Além disso, promoveu congelamento de preços, desindexação de salários, mudança do regime cambial para taxas flutuantes e abertura comercial.

O medo de uma grande recessão levou ao progressivo relaxamento da redução de liquidez. O ajuste fiscal foi bem-sucedido em grande parte devido a impostos extraordinários, redução do custo com a rolagem da dívida (devido ao confisco da liquidez) e atrasos de pagamento do governo. A reforma administrativa não avançou, e a abertura comercial provocou deterioração do saldo da balança, obrigando a uma desvalorização do cruzeiro, aumentando ainda mais a inflação.

A persistência da inflação e a dificuldade de colocação dos títulos públicos levaram ao lançamento do Plano Collor II, com a finalidade de eliminar formas de indexação e promover congelamento de preços e salários. Tentou-se uma maior austeridade fiscal com o controle do fluxo de caixa no Ministério da Fazenda e o bloqueio do orçamento nos Ministérios.

1994 - Plano Real: com o fracasso do Plano Collor, seguiu-se um período de combate gradualista à inflação, com controle de fluxo de caixa do governo e negociação da dívida externa. A ausência de novos planos econômicos e a melhora das contas públicas (com a aprovação de um imposto provisório sobre movimentações financeiras, redução das despesas de governo e endurecimento das negociações com estados e municípios) e o aumento significativo da indexação da economia reforçaram o caráter inercial da inflação.

Dentro desse quadro, o Plano Real promoveu um ajuste fiscal (corte de despesas, aumento de impostos pela criação do Imposto Provisório de Movimentação Financeira e diminuição de transferências com a criação do Fundo Social de Emergência), indexação completa da economia (criação da Unidade Real de Valor) e reforma monetária (transformação da URV em reais (R\$ 1,00 = Cr\$ 2.750,00)). O governo procurou controlar a demanda e desestimular a especulação mantendo as taxas de juros elevadas. Além disso, a valorização da taxa de câmbio, a abertura comercial e o volume significativo de reservas fizeram com que funcionasse uma âncora cambial que evitava o aumento de preços.

O resultado foi a rápida queda da taxa de inflação e o grande crescimento da demanda e da atividade econômica, graças ao aumento do poder aquisitivo das classes de baixa renda. Além disso, a queda da receita inflacionária levou o setor financeiro a aumentar as operações de crédito. A âncora cambial, ineficaz com os bens não transacionáveis, fez com que os preços dos serviços aumentassem.



Unidade 2 - Triângulo de governo de Carlos Matus

Ao final desta unidade, você será capaz de relacionar políticas públicas com as dimensões do triângulo de governo (plano de governo, governabilidade e capacidade de governo).

2.1. Relação entre dimensões do triângulo de governo (plano de governo, governabilidade e capacidade de governo)

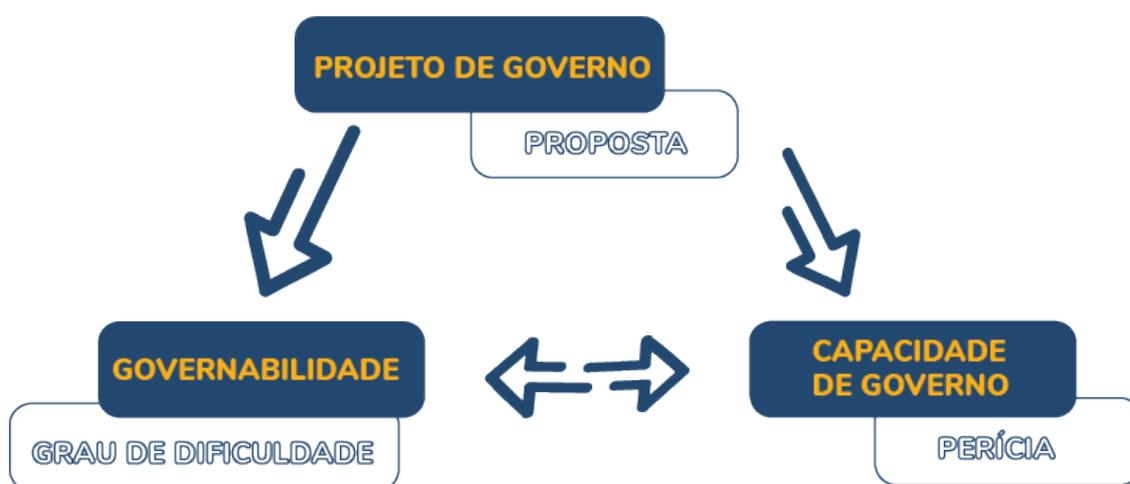
O Triângulo de Governo também pode ser conhecido como Planejamento Estratégico Situacional (PES) e é apropriado para reforçar a preocupação com a visão estratégica, com a gestão e a participação dos diversos atores sociais. Por essa razão, ele é utilizado na elaboração dos PPAs.

Os métodos tradicionais de planejamento são impotentes para lidar com a complexidade da realidade social, pois observam o futuro como mera consequência do passado e não levam em consideração a capacidade de planejamento de outros atores.

O planejamento, mais que prever o futuro, deve levar em conta que a realidade social é marcada pela complexidade e por conflitos. Cada sujeito explica a realidade considerando a posição a qual ocupa no sistema planejado, agindo segundo sua explicação situacional, portanto, o próprio planejador é mais um ator que participa de um processo de interação com outros atores.

O planejamento não é monopólio do Estado, mas o PES pode ser um método e uma ferramenta que serve ao planejador governamental. O triângulo de governo representa as três dimensões, interdependentes entre si, para aferir a possibilidade de êxito de um governo: o projeto de governo, a governabilidade e a capacidade de governo.

A imagem a seguir representa cada uma das dimensões do triângulo de governo:



- **Projeto de governo** representa as condições que permitem a elaboração de um projeto de governo inteligente, tais como a existência de projetos e o conteúdo da



proposta de governo. Nenhum governo pode ser melhor que sua seleção e nem que a sua qualidade do processamento de problemas e oportunidades

- **Governabilidade** representa condições que permitem a administração da governabilidade, tais como o grau de controle que o governo possui das circunstâncias externas, que têm poder de afetar os resultados do projeto; a relação entre o peso das variáveis que o governo controla e as que ele não controla; a capacidade de articular e de mobilizar alianças e parcerias, assim como recursos políticos e estratégicos. Nenhum governo pode fazer mais do que permite a governabilidade que limita seu projeto.
- **Capacidade de governo** representa as condições que permitem a criação de ferramentas de governo, tais como capacidade pessoal e institucional de governo; capital intelectual; experiência; perícia; capacidade de formular projetos, políticas e normas legais etc. Nenhum governo pode ser melhor que a capacidade pessoal e institucional de governo.

Níveis de planejamento

O planejamento pode ser decomposto em três níveis: estratégico, tático e operacional.

O planejamento no nível estratégico formula a visão, define as diretrizes e os objetivos gerais do governo. É a base para formulação dos demais planejamentos. Está associado à alta cúpula do governo (Presidente, Ministros e Secretários), a qual, independente da forma como foi formulado, dá a última palavra. É o tipo de planejamento mais abrangente e de prazo mais longo. Apesar de ultrapassar as durações dos mandatos, se manifesta em cada um desses períodos nas orientações estratégicas (implícitas ou explícitas) do PPA.

O planejamento tático (ou gerencial) é a decomposição dos objetivos estratégicos em orientações mais detalhadas para cada área de governo, em regra, sob a orientação de Secretários, Gerentes e Coordenadores. Mostra como os diversos recursos disponíveis vão ser priorizados e organizados para alcançar os resultados esperados em cada Órgão Setorial ou política pública. Em geral é de médio prazo, com a duração do mandato, e é operado pela conjugação da tríade das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA).

O planejamento operacional é o de prazo mais curto e está associado com a execução orçamentária e financeira das atividades que materializam as políticas, estando sujeitas a toda sorte de contingências e restrições (operacional, patrimonial, orçamentária, financeira, etc.), sendo elaborado e ajustado por Coordenadores, Analistas e Técnicos por um período de curto prazo (em geral, até que alguma das condições para sua operacionalização se altere). Exemplos das restrições do ponto de vista orçamentário e financeiro são as limitações para movimentação de empenho e para pagamentos promovidos para garantir o atingimento das metas de resultado primário.



Na imagem a seguir, é possível visualizar os três níveis do Planejamento Estratégico Situacional (PES) que participam em alguma medida do planejamento dos PPAs:

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO SITUACIONAL (PES)



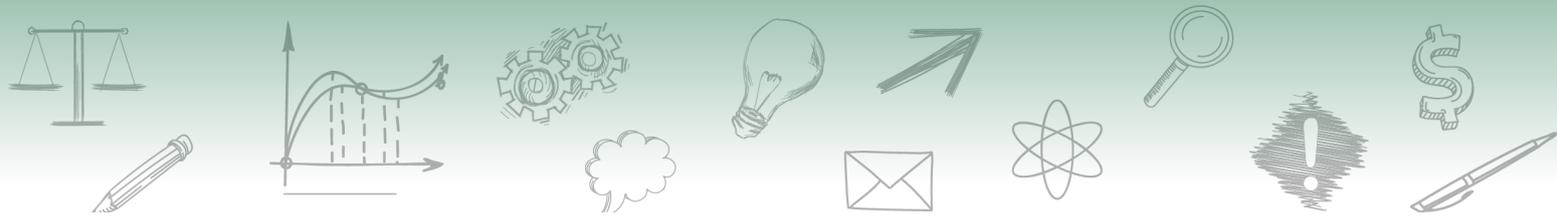
- **Estratégico**
Por que e quando?
Presidente, Ministros, Secretários. Longo prazo, mais abrangente.
- **Tático**
Onde e Como?
Secretários, Gerentes, Coordenadores. Médio prazo, elo entre os níveis.
- **Operacional**
O quê?
Coordenadores, Analistas, Técnicos. Curto prazo, menos abrangente.

Triângulo de Governo

No Triângulo de Governo, o Planejamento Estratégico Situacional (PES) é apropriado para reforçar a preocupação com a visão estratégica e com a gestão e a participação dos diversos atores sociais. Por essa razão, ela é utilizada na elaboração dos PPAs.

Os métodos tradicionais de planejamento são impotentes para lidar com a complexidade da realidade social, pois observam o futuro como mera consequência do passado e não levam em consideração a capacidade de planejamento de outros atores.

Planejamento Estratégico Situacional (PES): os quatro momentos do PES



A estrutura do PES é modular para permitir seu ajustamento racional à realidade:

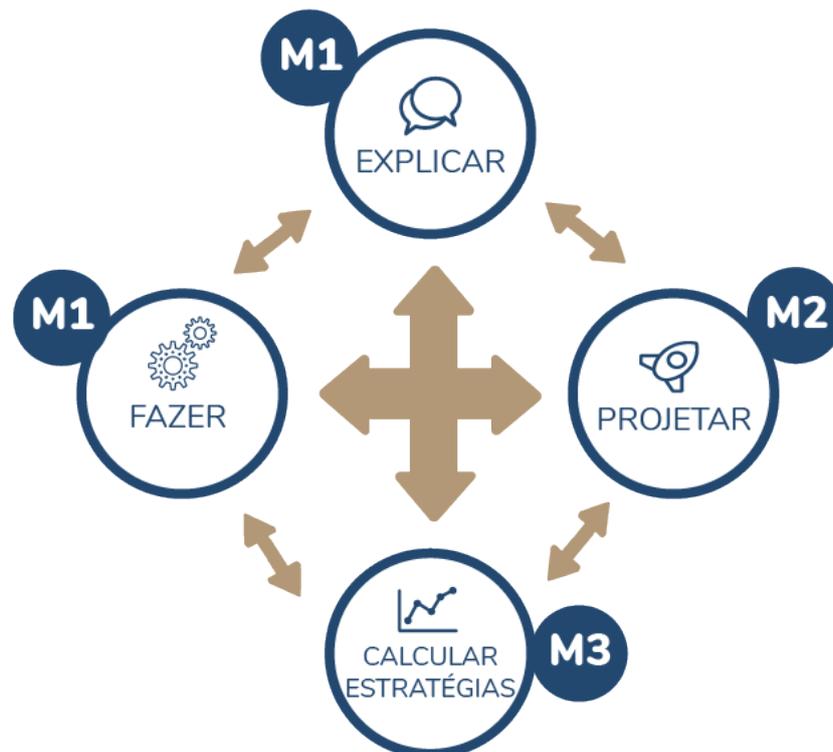
- módulos explicativos (macroproblemas, megaproblemas, problemas, etc.);
- módulos de ação (projetos de ação, operações, ações, etc.);
- módulos de gestão (organismos que assumem responsabilidades por problemas e operações); e
- módulos complementares (cenários, planos de contingência, etc.).

O planejamento opera com quatro instâncias temporais articuladas e interdependentes:

- o planejamento na conjuntura (como tentativa de sistematizar, no dia-a-dia, o cálculo que precede e preside a ação);
- o planejamento anual operativo (ou plano de ação anual);
- o planejamento para o período de governo (ou de médio prazo);
- o planejamento de longo prazo (cuja função é antecipar o futuro que se quer criar).

São quatro momentos (não lineares, nem obrigatórios, recursivos e não excludentes) pelos quais cada problema do plano e cada plano em seu conjunto passam:

- M1 - momento explicativo: identificação, seleção e priorização de problemas estratégicos, bem como o debate sobre as causas, sintomas e efeitos;
- M2 - momento normativo: definição das propostas do plano;
- M3 - momento estratégico: desenho da estratégia; e
- M4 - momento tático-operacional: ação sobre a realidade concreta.



Momentos do Triângulo de Governo