



**Escola de Formação Política Miguel Arraes**

# **Curso de Atualização e Capacitação Sobre Formulação e Gestão de Políticas Públicas**

## **Módulo III**

Gestão das políticas públicas

### **Aula 1**

Concepção e organização de um plano de governo



# Concepção e organização de um plano de governo

(1-12)

- ➡ Conceber e organizar um plano de governo, que se transformará num programa partidário de governo, implica **dois momentos**:
  - 1º) o momento eleitoral (e seus antecedentes) e
  - 2º) o momento de governar.
- ➡ O momento eleitoral expressa um conjunto de antecedentes: a articulação das candidaturas, os estudos que levarão à formulação do programa de governo, o conhecimento o mais profundo possível da realidade, a costura de alianças, a mobilização da militância, a discussão do financiamento das campanhas e a operacionalização das mesmas.
- ➡ Disputar as eleições implica observar normas e regras dadas pela Constituição, pela Justiça Eleitoral e pela Lei Orgânica dos Partidos Políticos, além das diretrizes internas a cada partido.



# Concepção e organização de um plano de governo

(2-12)

- ➡ Ao vencer as eleições, o partido necessita analisar as contas públicas, os recursos humanos e um conjunto de informações ao mesmo tempo global e setorial.
- ➡ O partido vencedor terá de ajustar seu programa de governo dependendo do perfil da coalizão que governará com ele e da necessidade de se obter maioria no Parlamento.
- ➡ Ajustes no programa são válidos para os partidos programáticos (aqueles que articulam objetivos aos princípios doutrinários) desde que não descaracterizem suas principais bandeiras e a representação dos interesses que expressa. Trata-se de um equilíbrio difícil, mas possível.



# Concepção e organização de um plano de governo

(3-12)

- ➡ O programa partidário (como carta de princípios e como plano de governo) funciona também como filtro: à filiação partidária, ao abrigo da legenda a candidaturas, às coligações partidárias, aos objetivos inegociáveis no programa de governo, à propaganda política, à coalizão e à forma e conteúdo de se governar.
- ➡ O programa de governo requer o conhecimento das diversas áreas de atuação da Administração Pública e é o ponto de culminância de estudos, projetos e pesquisas e sobretudo do conhecimento acumulado das diversas experiências de gestão pública havidas no Brasil e no mundo.
- ➡ Sua elaboração envolve inúmeras pessoas: de militantes partidários a especialistas ligados direta ou indiretamente ao partido.



# Concepção e organização de um plano de governo

(4-12)

- ➡ O **programa de governo** constitui um espaço de inovação e ousadia, em que a “vontade política” tem papel relevante.
- ➡ A “**vontade política**” é, contudo, limitada por um conjunto de fatores: as regras, normas e instituições advindas do Estado de Direito Democrático; a institucionalidade das políticas públicas; as restrições orçamentárias; os acordos vigentes com organismos internacionais, tais como o Banco Mundial; a correlação de forças havida na sociedade; a assimetria da Ordem Internacional; entre outros fatores.



# Concepção e organização de um plano de governo

(5-12)

- ➡ **Ousadia e sentido de realidade (realismo)** são duas faces da mesma moeda num programa de governo.
- ➡ **Realismo significa:** a) conhecer a realidade por meio das normas, regras e instituições que regem os poderes instituídos; b) conhecer a correlação de forças de uma dada sociedade; c) procurar inferir o que é possível realizar, em qual tempo e com quais apoios e resistências.

# Concepção e organização de um plano de governo

(6-12)

- ➡ A **agenda de um partido, e sobretudo de um governo** quando o partido vence uma eleição, significa o estabelecimento de quais temas serão aceitos ou não como legítimos pela sociedade.
- ➡ Tais temas serão definidos pelos grupos politicamente organizados e mais influentes, postados seja no Estado seja sociedade.
- ➡ **Formar a agenda**, e depois implementá-la, implica em embates permanentes.
- ➡ Há diversos grupos que se comportam como “**eminências pardas**”, pois conseguem influenciar, nos bastidores, as prioridades de um governo. Combater tais “**eminências pardas**” é tarefa de **governos comprometidos com a democracia e o controle social**.



# Concepção e organização de um plano de governo

(7-12)

- ➡ Conhecer a correlação de forças numa dada sociedade e também em setores específicos é fundamental à obtenção da hegemonia de uma dada proposta de governo, pois permite estabelecer táticas e estratégias de conseguir aliados e isolar os adversários.
  
- ➡ Há várias **formas de se conquistar a hegemonia perante uma sociedade complexa e contraditória**, tais como, entre inúmeros outros exemplos:
  - a comunicação governamental (que se diferencia da propaganda);
  - o uso do chamado governo eletrônico;
  - o estímulo ao controle social da Administração Pública e das políticas públicas pelos grupos politicamente organizados (notadamente no campo popular);
  - o estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento e de justiça social;



# Concepção e organização de um plano de governo

(8-12)

(Cont.)

- o enfrentamento, quando necessário, da mídia (dado que porta-voz de interesses específicos);
- as audiências populares; a representatividade dos membros do governo responsáveis pelas principais decisões;
- a capacidade das lideranças em conquistar “as mentes e os corações” por meio de projetos e políticas que tenham um norte, um vetor capaz de estabelecer uma dada hegemonia.



Governar significa contrariar interesses e beneficiar outros, embora esse processo não seja estático.



# Concepção e organização de um plano de governo

(9-12)

- ➡ Há várias entidades da sociedade politicamente organizada que podem contribuir com o governo, e um programa de governo deve levá-las em consideração: ONGs (desde que representativas), movimentos sociais e populares, universidades, igrejas, associações civil, entidades profissionais, sindicatos, entre outras.
- ➡ Há novas relações entre o Estado e a Sociedade que convivem com velhas formas. Conhecer e explorar as novas relações, desde que democráticas, e combater as contrárias às práticas republicanas, é fundamental a um governo socialista.



# Concepção e organização de um plano de governo

(10-12)

- ➡ O contexto internacional é igualmente importante, pois definidor da Ordem Internacional, que define a relação entre países periféricos e centrais.
- ➡ Entidades multilaterais (FMI, Banco Mundial, OMC, ONU, entre outras) são atores políticos decisivos no mundo internacionalizado que vivemos.
- ➡ A Ordem Internacional, por meio dos países centrais (G-7) e das instituições multilaterais, definem a agenda mundial.



# Concepção e organização de um plano de governo

(11-12)

- ➡ O poder bélico, econômico e tecnológico dos países centrais são estrangimentos cruciais ao exercício do poder nos países periféricos.
- ➡ Acordos bi e multilaterais (Mercosul, G-20, entre outros) são alternativas ao poder avassalador da Ordem Internacional pós-guerra-fria, pois dominada pelos EUA.
- ➡ A Ordem Internacional não é, de forma alguma, estática.



# Concepção e organização de um plano de governo

(12-12)

- ➡ Elaborar um plano partidário de governo, que se materializará num programa de governo, implica **avaliar várias dimensões**:
- como funciona o Estado em suas inúmeras dimensões;
  - o papel da Ordem Internacional: constrangimentos e potencialidades;
  - quais os poderes que não são formalizados, mas têm capacidade de definir a agenda e influenciar os rumos do governo e das políticas públicas;
  - possuir um projeto de governo e de Estado (nos três níveis da federação);
  - fazer da “vontade política” um instrumento efetivo e ousado com vistas a conquistar a hegemonia da doutrina partidária, mas por meio do conhecimento realista do mundo e da sociedade concreta em que se quer governar.



# Constituição de 1988

## base normativa de limites aos políticos eleitos no momento do governo:

➡ Alguns artigos importantes foram regulamentados por legislação infra-constitucional:

- 1) Art. 34, V: sobre a situação de exceção em que a União pode intervir nas finanças dos Estados, caso deixem de repassar receitas tributárias aos Municípios;
- 2) Art. 57: sobre a capacidade de convocação de sessões especiais do Congresso;
- 3) Art. 61: sobre a iniciativa exclusiva do presidente de legislar em algumas áreas importantes, como a área orçamentária;
- 4) Art. 62: sobre os poderes legislativos proativos, que garantem a capacidade de criação legislativa do presidente por meio da edição de Medidas Provisórias;
- 5) Art. 62 e 66: sobre os três tipos de poderes do Presidente: poderes legislativos reativos, que capacitam o presidente a bloquear a legislação, os vetos totais e os vetos parciais;
- 6) Art. 64: sobre a capacidade do presidente de influenciar a agenda legislativa, por meio da declaração de urgência de determinada matéria;
- 7) Art. 71: sobre o controle externo do Congresso Nacional realizado pelo Tribunal de Contas da União;
- 8) Art. 84: sobre as competências privativas do Presidente da República;



# Constituição de 1988

base normativa de limites aos políticos eleitos no momento do governo:

- ➡ Outros artigos não foram regulamentados, como o Art. 23: fixa normas de cooperação entre a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal.
- ➡ Ambiente de indefinição institucional no processo de produção de políticas públicas;
- ➡ Regulamentação, através de lei infraconstitucional na área da saúde (Sistema Único de Saúde), educação (Fundef e, posteriormente Fundeb), assistência social (Sistema Único de Assistência Social), relação fiscal e financeira (Lei de Responsabilidade Fiscal).
- ➡ Como cada área foi regulamentada à limites para o plano de governo e para as ações do político eleito.



# Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento

- ➡ Orçamento público tem caráter autorizativo
- ➡ Constituição de 1988 estabelece que leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: o Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos Anuais.
- ➡ Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulamenta o Art. 163 da Constituição, criou um sistema hierárquico de coordenação e planejamento para um período de quatro anos, que deve ser discutido entre o Executivo e o Legislativo.



# Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento

- ➡ O PPA é um instrumento de planejamento que a União, os Estados e os Municípios devem elaborar no primeiro ano de governo, com validade até o primeiro ano do próximo governo.
- ➡ O PPA é uma peça muito importante, na medida em que deve refletir o plano de governo do candidato eleito.
- ➡ Na prática, o PPA reflete mais do que isso: reflete o plano de governo viável a partir da base de apoio que o político eleito conseguiu articular no primeiro ano de governo.



# Lei de Responsabilidade Fiscal e Orçamento

- ➡ A LDO é o principal mecanismo institucional de orientação para a formulação de políticas públicas ao definir as prioridades a serem incluídas na Lei Orçamentária Anual do ano fiscal seguinte.
- ➡ A Lei Orçamentária Anual disciplina todos os programas e ações do governo no exercício, detalhando-os de acordo com os demais instrumentos orçamentários anteriores.



# Lei de Responsabilidade Fiscal

## ➡ A LRF:

- regulamenta um sistema de planejamento para o governo dos Estados, dos Municípios e do Governo Federal (art. 4 a 10);
- as autoridades públicas não podem tomar medidas que criem despesas correntes futuras que durem mais de dois anos sem apontar uma fonte de financiamento ou um corte compensatório em outros gastos (art. 16 e 17);
- a lei proíbe que governadores e prefeitos em último ano de mandato antecipem receitas tributárias por meio de empréstimos de curto prazo, concedam aumentos de salários e contratem novos servidores (art. 21 a 23);



# Lei de Responsabilidade Fiscal

- ➡ A LRF (cont.):
- a criação de despesas sem correspondente cobertura de caixa ficou vedada no último ano de mandato (art. 42);
  - limites para gasto com pessoal (art. 18 ao 20);
  - limites para o endividamento (art. 29 a 30);
  - exigências para a formalização de contratação de operações de crédito (art. 32);
  - as ARO estão proibidas no último ano de mandato enquanto houver outra operação ainda não integralmente resgatada (art. 38).
  - a vedação da realização de operações de crédito entre os entes da Federação, ainda que por intermédio das entidades de administração indireta dos respectivos entes (art. 35).



# Lei de Responsabilidade Fiscal

- ➡ Mudanças que faltam na LRF:
- colocar em prática o Conselho de Gestão Fiscal;
  - classificar e padronizar as contas públicas e as práticas de transparência fiscal;
  - estabelecer de limites para a dívida consolidada do Governo Federal, através de Resolução do Senado, e para a dívida mobiliária, por lei ordinária federal.



# Lei de Responsabilidade Fiscal

- ➡ É preciso ir além da responsabilidade fiscal (para além portanto da visão financeira) no plano das políticas públicas sociais implementadas nos Estados e Municípios.
- ➡ Não se trata de descumprir contratos e desrespeitar uma lei que permitiu a institucionalização do ordenamento fiscal no país, mas pensar na coordenação das políticas sociais em um contexto institucional e político de responsabilidade fiscal.



# Políticas Sociais na Constituição de 1988

- ➡ Estabeleceu competências concorrentes;
- ➡ redefiniu o conceito de Seguridade Social, incluindo previdência, saúde e assistência social.
- ➡ Na área da saúde e da educação houve processos distintos de criação de instituições e regras para a gestão dos serviços sociais.
- ➡ SUS - distribuição intergovernamental de funções que norteiam o plano e as ações de governo:



# EDUCAÇÃO

- ➡ Constituição definiu como concorrentes as competências na educação fundamental;
- ➡ obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino.
- ➡ Fundef: coordenação de política nacional de educação
- ➡ Estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental.
- ➡ Além disso, 60% destes recursos deveriam ser aplicados exclusivamente no pagamento de professores em efetivo exercício do magistério.
- ➡ Constitucionalizações retiram autonomia de governadores e prefeitos nesta e em outras áreas sociais.



# EDUCAÇÃO

**Fundeb:** ampliar as áreas de educação abrangidas por financiamento federal, corrigindo as falhas do Fundef, como a exclusão da educação infantil, do ensino médio e de seus profissionais e a complementação federal.

**PDE – Plano de Desenvolvimento em Educação** – que complementa a direção dada pelo Fundeb.

➡ Governo Federal condicionou a transferência de recursos adicionais da União a metas claras a serem atingidas e criou o Ideb, o Índice de Desenvolvimento de Educação Básica.

➡ Idéia de uma Lei de Responsabilidade Educacional.



# Considerações Finais:

- ➡ LRF pode ser referência para a criação de uma cesta de índices que levem à uma espécie de Lei de Responsabilidade Social, o que implica a compatibilização entre moldura fiscal/orçamentária e políticas sociais eqüitativas. Um programa de governo socialista deve inovar ao elaborar detidamente esta proposta.
- ➡ As transformações federativas desde 1988 são de diversas ordens, implicando idas e vindas entre os entes federados. Um programa de governo precisa estar atento às trajetórias federativas, que se expressam sobretudo na questão orçamentária e na formulação e execução de políticas públicas.



# Considerações Finais:

- ➡ As desigualdades regionais – tanto em termos sócio/econômicos como nos padrões de intervenção dos estados e municípios – representam graves problemas, com inúmeros impactos, a começar pela migração. Um Projeto Nacional, expresso por um programa partidário, e consubstanciado num Plano de Governo, necessita ao mesmo tempo diagnosticar e apresentar alternativas quanto ao desenvolvimento econômico e social regional

