

Módulo

4

PLANEJAMENTO PÚBLICO E FINANCIAMENTO DA CULTURA

Planos Municipais de Cultura em Ambiente de Aprendizagem a Distância

Ficha técnica

Ministério da Cultura

Ministro

Sérgio Sá Leitão

Secretaria de Articulação e Desenvolvimento Institucional

Adão Cândido

Universidade Federal da Bahia

Reitor

João Carlos Salles Pires da Silva

Vice-reitor

Paulo César Miguez de Oliveira

Escola de Administração

Diretor

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Vice-diretor

João Martins Tude

Equipe de desenvolvimento do Projeto

Coordenador Geral

Ernani Coelho Neto

Coordenadores Técnicos

Eloise Dellagnelo

Horacio Hastenreiter Filho

Coordenadora de Articulação Institucional

Ângela Andrade

Coordenador de Avaliação e Monitoramento

José Márcio Barros

Conteudista

Módulo Planejamento Público e Financiamento da Cultura

Horacio Hastenreiter Filho

Orientadores de Tutoria

Daniele Canedo

Helena Kuerten Salles Uglione

Kátia Costa

Rosimeri Carvalho

2

Supervisão de Tutoria
Edivânia Lucia Araújo Santos Landim
Justina Tellechea

Designer Instrucional
Maria Carolina de Souza

Designer Gráfico
Valério Moreira Neto

Secretária Executiva
Lisandra Alcântara

Estagiários
Danilo Rocha
Vanessa Miranda

Universidades Parceiras

Universidade Federal da Bahia (UFBA) – Ernani Coelho Neto e Horacio Hastenreiter
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Eloise Dellagnelo
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) – Daniele Canedo
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) – Rosimeri Carvalho
Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) – José Márcio Barros



Este trabalho está licenciado sob uma Licença Creative Commons Atribuição-Não-Comercial-compartilhamento pela mesma Licença 4.0 International. Para ver uma cópia desta licença, visite: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Sumário

Apresentação do Módulo.....	5
Unidade I - O PLANEJAMENTO NOS SETORES PÚBLICO E PRIVADO.....	8
Questão para Reflexão	11
Unidade II - GOVERNANÇA E GOVERNABILIDADE	
Unidade III - MODELOS DE PLANEJAMENTO APLICADOS AO SETOR PÚBLICO	16
Unidade IV - O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA.....	20
Apresentação	20
Os Planos Plurianuais (PPA)	21
A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)	24
A Lei Orçamentária Anual (LOA).....	24
Referências.....	34
Aprendendo com a realidade.....	36
Glossário	38

Apresentação do Módulo

Desde os primeiros contatos com a área de gestão, tomamos conhecimento de que qualquer processo bem gerido é iniciado com um bom planejamento, não é verdade?

É desse modo que a elaboração e a execução dos Instrumentos de Planejamento e Orçamento tendem, cada vez mais, a se tornarem ferramentas imprescindíveis ao novo gerenciamento público. Utilizá-las com competência, no entanto, exige mais do que o conhecimento de leis e normas. Novas técnicas, práticas e posturas são esperadas dos gestores e parlamentares contemporâneos, inclusive o crescimento da consciência de que estão a serviço do bom desempenho para atingir o resultado de pleno atendimento ao cidadão, com a otimização no uso de recursos públicos.

No Brasil, como em outros países com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), com a escassez de recursos e a especificidade da estrutura econômica, o planejamento, sobretudo até os anos 80 do século passado, esteve direcionado apenas para os investimentos nos setores mais básicos. No entanto, mais contemporaneamente, compreendeu-se que a agenda estritamente econômica aplicada ao planejamento cria uma importante limitação, ao deixar a questão social em segundo plano, com consequências que se refletem de forma mais aguda na população de baixa renda. Durante muito tempo, a preocupação com o desenvolvimento social teve presença pouco relevante nas experiências brasileiras de planejamento, produzindo poucos efeitos práticos.

Com a inclusão da cultura como elemento relevante da agenda social e com o crescimento dessa, a destinação de recursos para atividades culturais entrou no rol das preocupações do governo, o que demandou a criação de linhas de financiamento próprias para a atividade. Ao avançar na leitura do texto, você verá que esse tema não foi esquecido.

Ao falarmos de planejamento público nesse Módulo, esse será associado à área de cultura, como não poderia ser diferente, diante dos novos rumos desejados para essa área no país, no contexto de um desenvolvimento humano mais integral. Você não acha?

Fique atento à definição:

IDH é uma “medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento.” Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (2017).

Então, vamos lá! Vamos abordar aqui: governabilidade, governança e participação social. Modelos de planejamento aplicados ao setor público. Planejamento nas políticas públicas. O plano municipal de cultura como instrumento de planejamento. Instrumentos constitucionais do planejamento governamental. O Plano Nacional de Cultura e a necessária integração com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Origens de recurso para financiamento da cultura.



Quais objetivos você deve conquistar neste Módulo?

Percorra os itens desse Módulo atentamente, de modo que ao seu o final, você será capaz de:

- ✓ Distinguir o planejamento nos setores público e privado;
- ✓ Compreender os conceitos de governança e governabilidade e como esses afetam e são afetados pelo planejamento público;
- ✓ Compreender diferentes modelos de planejamento aplicados ao setor público;
- ✓ Identificar aspectos do planejamento governamental na constituição brasileira;
- ✓ Entender o contexto e o escopo dos planos plurianuais (PPA);
- ✓ Compreender o arcabouço legislativo que afeta o planejamento público e, em especial, a relação entre os Planos Plurianuais (PPA) e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA);
- ✓ Conhecer as diferentes origens para o financiamento da cultura.

Conteúdos geradores

Governabilidade, governança e participação social. Modelos de planejamento aplicados ao setor público. Planejamento nas políticas públicas. O plano municipal de cultura como instrumento de planejamento. Instrumentos constitucionais do planejamento governamental. O Plano Nacional de Cultura e a necessária integração com o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Origens de recurso para financiamento da cultura.

Percurso graficado da aprendizagem

Finalmente, apresentamos para você uma sugestão para o seu percurso graficado da aprendizagem. Esse percurso representa a trajetória que lhe propomos nesse estudo: aquilo que o Módulo oferece, o que esperamos que você aprenda e o resultado dessa aprendizagem e suas ressonâncias no Plano Municipal de Cultura (Figura 1).

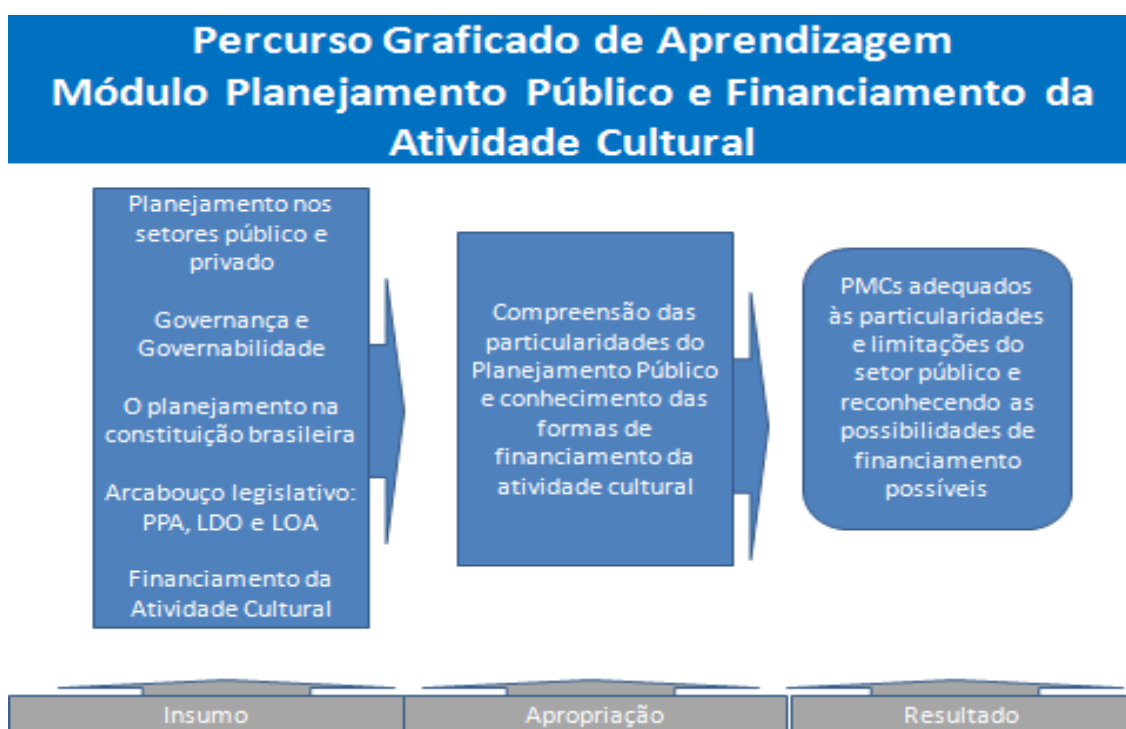


Figura 1: Percurso Graficado de Aprendizagem



Baseado nesse percurso possuímos neste Módulo cinco Unidades de aprendizagem. A seguir estudaremos cada Unidade. Se tiver qualquer dúvida esclareça com o seu tutor imediatamente. Não inicie uma Unidade antes de se sentir seguro quanto a aprendizagem dos conteúdos apresentados na Unidade anterior, ok?

Unidade I - O Planejamento nos Setores Público e Privado



Apresentação

No percurso graficado, você certamente observou que a nossa conversa se inicia a partir do planejamento. É assim que qualquer processo de gestão começa. Primeiro se planeja, depois se executa, controla e avalia.

O planejamento não é uma atividade única. Primeiramente, é preciso construir uma visão de longo prazo e daí é que surge o conceito de estratégia. É do planejamento estratégico que se desdobram os planejamentos tático e operacional (mais específicos e de menor alcance).

Assim, como não é único em termos de horizonte de tempo, o planejamento também apresenta diferenças importantes quando é voltado para a área pública e para a área privada.

Fique atento aos conceitos apresentados e às diferenças. Lembre-se que estamos mais interessados no planejamento público, no qual se inserem os Planos Municipais de Cultura.



Questões para reflexão

Qual a importância do planejamento em sua vida cotidiana? E no que diz respeito à administração pública e administração privada, por que o planejamento é necessário? O que é planejamento estratégico?

Antes de falarmos de Planejamento Estratégico, devemos lembrar que a Estratégia é uma palavra, que como muitas outras, tem a sua origem no grego. O planejamento estratégico é uma prática essencial na administração, tanto pública como privada, devido aos comprovados benefícios que a utilização desta ferramenta traz às organizações. Organizações que têm as suas atividades de planejamento bem estruturadas destacam-se pela elevação de sua eficiência, eficácia e efetividade, as quais impactam de forma positiva a racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Segundo Pfeiffer (2000), apesar de o planejamento estratégico ter aplicação comum nas administrações pública e privada, há peculiaridades específicas para cada uma delas, as quais refletem certos vícios, contextos singulares e objetivos de cada tipo de administração. Sendo assim, é importante que você tenha em mente que não estamos aqui falando de um modelo idealizado de administração pública ou privada, mas sim da vida como ela é.

Quando observamos a organização das empresas privadas, percebemos que elas valorizam aspectos como funcionalidade, clareza das linhas de decisão e uma certa simplicidade. Nas organizações públicas, por sua vez, a administração, frequentemente, não se separa das questões políticas, estas últimas, muitas vezes apresentadas e configuradas segundo seus inerentes conflitos de interesse e assimetrias de poder. Desse modo, essas organizações se apresentam, na maioria das vezes, com gestão complexa, com elevada superposição de funções. As organizações privadas se planejam para cumprir a sua missão e realizar lucros, o que é compatível com a natureza das mesmas. Nas organizações públicas, os objetivos a serem atingidos nem sempre são tão evidentes. Esse tipo de organização existe para servir ao público, mas é da sua natureza servir simultaneamente a interesses privados ou particulares de maneira informal.

Os clientes das empresas privadas são delimitados pelos seus campos de atuação com relações claramente definidas através de compra ou de contrato. Já as empresas públicas devem atender a diferentes sujeitos políticos, o que pode se traduzir numa “clientela” ampla e diversificada, com relações, na maioria das vezes, não muito definidas. Como consequência, repetidamente, o “cliente” não é visto como tal (PFEIFFER apud JESUS; PACHECO, 2009).

Fique atento na definição:

Estratégia: O termo de origem é *strategia*, que se compreende como **plano, método, manobras ou estratagemas** usados para **alcançar um objetivo ou resultado** específico. Quando pensamos numa instituição, a estratégia se relaciona aos objetivos finalísticos, determinados pela missão e visão de uma organização.



Fique atento na definição:

PPA estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 2016a)

Pensamos que as diferenças acima relacionadas já são suficientes para que você perceba que o desafio de planejar para o setor público é muito maior que para o setor privado. A dinamicidade é diferente, com grande impacto na eficiência. É essa a realidade que você tem pela frente. Ainda assim, é importante reconhecer os avanços conceituais e instrumentais do modelo de planejamento advindo dos últimos planos plurianuais que, entre outros motivos, justificam o desenvolvimento do processo de capacitação do qual você participa agora.

Nas suas últimas versões, a partir da Constituição de 1988, os Planos Plurianuais de Atividade (PPA) inovaram em dois importantes aspectos: o primeiro foi o estabelecimento do processo participativo da sociedade organizada na formulação da base estratégica do plano – compreendida pela estratégia de desenvolvimento, mega objetivos e desafios do plano; e o segundo, refere-se ao seu modelo de gestão, que reafirma a continuidade do processo de implementação da gestão por resultados na administração pública e traz algumas inovações (PARES; VALLE, 2006).



O processo participativo pode ser desenvolvido a partir de diferentes modalidades, inclusive com o apoio de Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs), como as redes sociais. Em todas elas, o objetivo é reforçar a escuta popular, priorizar e ter as propostas referendadas. A ideia é que o planejamento possa captar as expectativas dos diferentes segmentos populacionais e possa ampliar a visão em relação às potencialidades culturais, reconhecendo e considerando a diversidade.

Um sistema de gestão pública que se orientado por resultados, por sua vez, é construído em função das atividades governamentais finalísticas. Nessa visão, os objetivos são os principais balizadores para a ação governamental que está baseada na construção de um sistema de gestão de recursos eficaz. A ação do governo passa a se orientar para a resolução de problemas ou demandas da sociedade, diferentemente da visão departamentalizada das organizações do setor público, cuja otimização das suas funções nem sempre prezam pelos resultados globais atingidos (GARCEZ; SILVEIRA, 2002).

Esperamos que você tenha agora uma visão mais clara das diferenças entre os desafios enfrentados pelo planejamento público e das empresas privadas, sobretudo no seu processo de elaboração. As inovações trazidas pela Constituição de 1988 requerem participação e gestão por resultados, buscando envolvimento coletivo e relevância. A construção do processo participativo relaciona-se fortemente a dois conceitos que são imprescindíveis para uma verdadeira compreensão do planejamento público: governança e governabilidade. É isso que veremos na próxima unidade.

Questão para Reflexão



As questões políticas envolvem as disputas políticas partidárias e o jogo de interesses dos diferentes atores sociais. No entanto, a política está atrelada também à capacidade de governança de um Estado, à capacidade de implementar uma agenda pública de ações. Em sua opinião, o que deve ser observado no processo político para que a pequena política (partidária e de interesses) não se sobreponha à política da cidadania e dos direitos? O que deve ser privilegiado no processo de construção política?

Vimos, ainda, que nas organizações públicas os objetivos a serem atingidos nem sempre são tão evidentes. Apesar de existirem para servir ao público, servem simultaneamente, de forma não republicana e informal, aos interesses privados. Que conjunto de forças, representativas do interesse coletivo ou proveniente de interesses privados e/ou particulares podem interferir no planejamento na área cultural do seu município?

Unidade II - Governança e Governabilidade



Disponível em: < https://encrypted-tbn3.gstatic.com/images?q=tbn:AND9GcTy8Dmu3w3LRJmrFPLu7eYivUyxKGYDdfdPaz0x_QmC0tXbbjR2Jg >

Governança e governabilidade foram apresentados a você como termos fortemente vinculados à ideia contemporânea de planejamento público. Muito gestor público encontra dificuldade em diferenciá-los conceitualmente. É nosso desafio garantir que você seja capaz não só de diferenciá-los, mas também de compreender como esses conceitos se articulam. Feito isso, podemos relacioná-los ao Plano Municipal de Cultura.

Questões para reflexão



Você já ouviu falar em governança? O que lhe vem à cabeça quando se fala em governabilidade? Qual a relação entre governança e governabilidade? E qual a relação disso tudo com o plano municipal de cultura?

Como vimos, o planejamento público contemporâneo no nosso país vem valorizando as novas potencialidades relacionadas à ampliação dos atores sociais, envolvidos na gestão da coisa pública. Como aspecto marcante que acompanha as mudanças recentes na gestão pública, essa ampliação justifica a crescente ênfase atribuída à temática da “governança” (*governance*). As novas tendências da administração pública e da gestão de políticas públicas valorizam o conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da performance administrativa e da democratização dos processos decisórios locais. Quando se reconhece a necessidade da ampliação do número de atores que deve ser envolvido na gestão pública, percebe-se também a demanda por novas formas de articulação político-administrativa, frequentemente se aproximando

da estrutura de rede como princípio básico de organização, fenômeno que está cada vez mais presente no atual debate sobre governança (FREY, 2007).



Essa questão admite um escopo relativamente amplo de respostas, já que as conceituações associadas ao termo são trabalhadas por uma grande diversidade de autores, com algumas particularidades nas diferentes visões. Procurando reunir as que mais se aproximam daquela que é a privilegiada pelo nosso projeto dos Planos Municipais de Cultura, entenderemos governança, sobretudo, como uma forma de expressão da capacidade de ação do Estado. Capacidade essa, traduzida na implementação das políticas públicas e no atingimento dos objetivos coletivos.

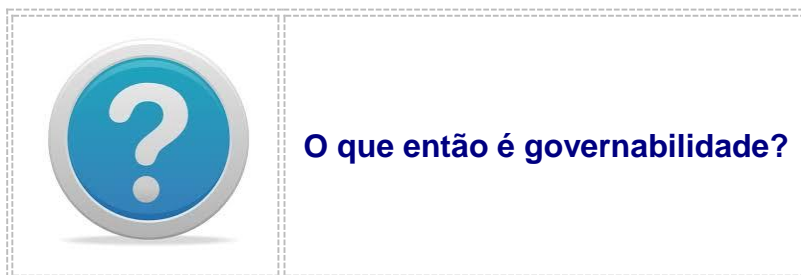
Capacidade de agir, no entanto, não é suficiente. O Estado deve ter a capacidade de agir em favor dos interesses da sociedade.

Sendo assim, como identificar políticas públicas a serem privilegiadas e objetivos coletivos a serem atingidos?

Não poderemos responder satisfatoriamente essa questão sem que incorporemos um novo conceito, o de governabilidade.

Indicação de Leitura:

Se quiser ver uma rápida animação que ilustra os conceitos de governança e governabilidade, acesse o link a seguir. De quebra, preste atenção na definição de *accountability* no vídeo de Dias (2016): <https://www.youtube.com/watch?v=0dEZ_qbREaA>



Pela definição de governabilidade, fica claro que a identificação das políticas públicas a serem privilegiadas e dos objetivos a serem atingidos estão associadas às condições de governabilidade. Desse modo, um planejamento que esteja de acordo com os valores contemporâneos associados às políticas públicas deve estar pautado na capacidade de identificar e traduzir em forma de políticas públicas as principais demandas sociais (governabilidade), implementando-as e satisfazendo os anseios coletivos (governança). A relação entre governança e governabilidade fica mais clara na Figura 2:

Fique atento a definição

Governabilidade: pode ser compreendida como a capacidade de discernir necessidades e anseios sociais, traduzindo-os em políticas públicas que afetem positivamente a sociedade, respondendo aos seus principais problemas.

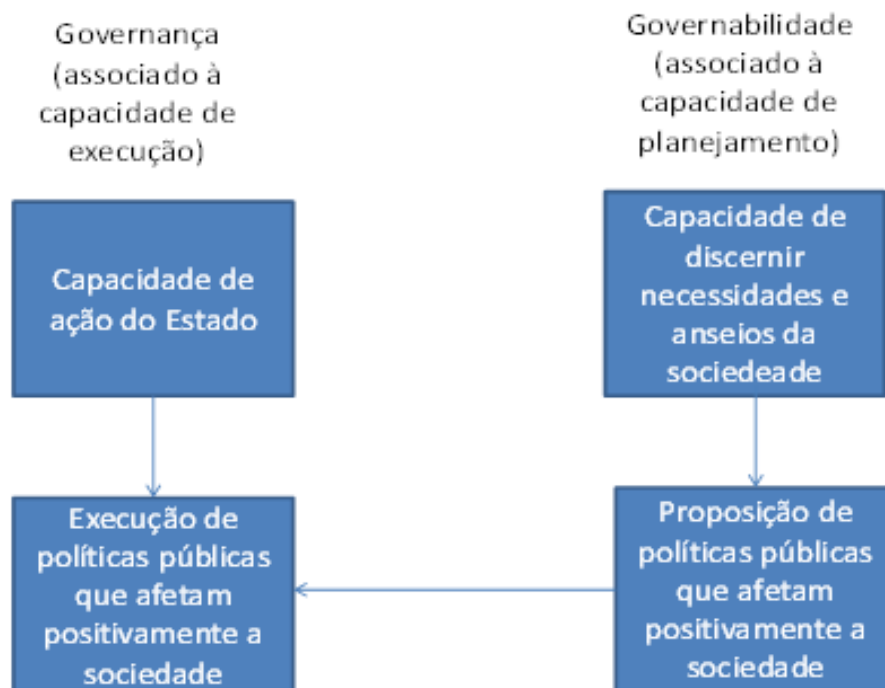


Figura 2: Relação entre governabilidade e governança

Você verá mais adiante que a metodologia estabelecida para o desenvolvimento dos Planos Municipais de Cultura (PMCs) é fortemente baseada na preocupação com as questões de governabilidade e governança. Ela está pautada num processo participativo de identificação dos anseios culturais e na sua tradução em objetivos e ações que os reflitam.

Você já sabe que apesar do protagonismo do governo nas políticas públicas, o resultado das suas ações depende de uma série de atores. O Plano Nacional de Cultura tem como um dos seus objetivos a articulação e a integração dos sistemas de gestão de cultura. Logicamente, o sucesso desse objetivo é determinado pela capacidade do Estado em agir nesse sentido, o que, em última instância depende do capital social que o Estado tem junto aos atores desses diferentes sistemas de gestão de cultura (governança). Por outro lado, esse capital social é desenvolvido a longo prazo e só se efetiva à medida que os diferentes anseios e necessidades desses atores são corretamente interpretados pelo Estado (governabilidade).

Transparência
Compartilhamento
Inovação

Satisfeitas as condições de governança e governabilidade, é possibilitada a ação efetiva do Estado, levada a efeito de forma eficaz, transparente e compartilhada, com empresas e com a sociedade civil, visando uma solução inovadora dos problemas sociais e criando possibilidades e chances de um desenvolvimento futuro sustentável para todos os participantes.

Para tal, deve ser valorizada uma forma de governança baseada no respeito e consideração às redes de atores, a qual procurará buscar, sobretudo, a participação, o que vai ao encontro dos preceitos mais atuais de valorização das práticas democráticas.

Você deve compreender agora que a relevância na ação do Estado depende tanto de governança, como de governabilidade. O primeiro indica capacidade de ação do Estado, o segundo a capacidade de interpretar corretamente os anseios sociais. Com governabilidade e sem uma boa governança, o Estado sabe o que precisa ser feito, mas não tem capacidade operacional de fazê-lo. Com governança e sem governabilidade, há a capacidade de ação do Estado, porém essa não se direciona para atendimento aos anseios da população. Temos agora as condições para apresentar os modelos de planejamento no setor público, o que será feito na próxima unidade



Questão para Reflexão

Releia com atenção os conceitos recém-apresentados de governança e governabilidade. Como você relacionaria causa e efeito quando falamos de governança e governabilidade? Ou seja, a governança afeta a governabilidade ou a governabilidade é que afeta a governança?

Dica: a Figura (2) esquemática da relação pode lhe ajudar.

Unidade III - Modelos de planejamento aplicados ao setor público



Fonte: Ribeiro (2016).

Nas unidades anteriores, falamos um pouco sobre as peculiaridades do planejamento no setor público e apresentamos os conceitos de governança e governabilidade, contextualizando-os em relação ao nosso objetivo de desenvolver os Planos Municipais de Cultura. Vamos agora utilizar o conteúdo visto anteriormente como insumo para uma melhor compreensão de como se estabelecem os modelos de planejamento aplicados ao setor público.

Em primeiro lugar, é importante associar o planejamento público à capacidade de governar. O ato de governar implica em articular necessariamente três variáveis (DE TONI, 2003):



(a) um projeto de governo



(b) uma capacidade de governo



(c) a atuação sobre um nível determinado de governabilidade

Figura 3: Variáveis do Ato de Governar

A eficácia de um projeto de governo depende, então, além das habilidades e competências próprias dos quadros e das organizações políticas, das condições de governabilidade. Essas, por sua vez, dependem das relações que o governo estabelece com outros atores sociais e da forma como se dá a disputa pela hegemonia social. A capacidade de governo viabiliza seu projeto e pode gerar maior governabilidade quanto se expressa como capacidade de direção, gestão, administração e controle.



Sendo assim, quando pensamos nos modelos de planejamento de setor público, devemos pensar em propostas que sejam suficientemente abrangentes para incorporar e conciliar três sistemas de naturezas diferenciadas (DE TONI, 2003):

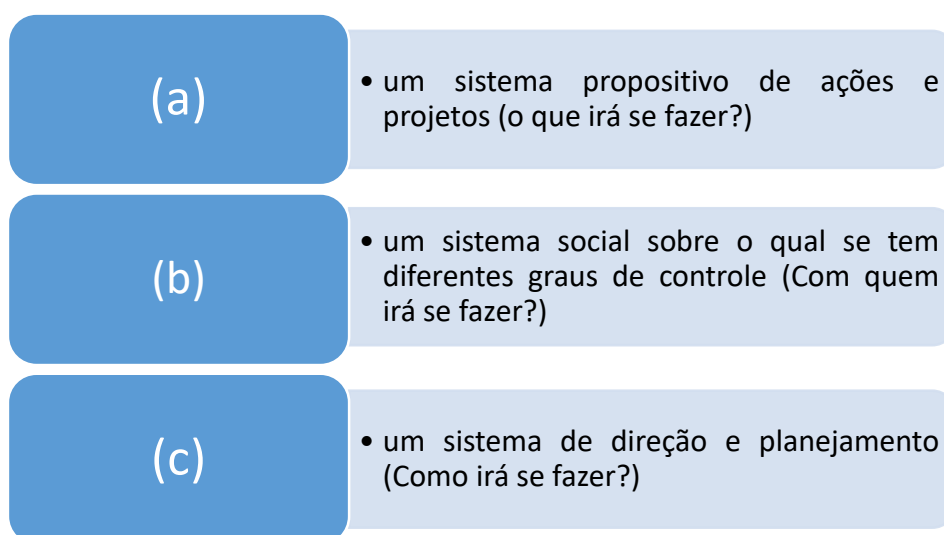


Figura 4: Sistemas de naturezas diferenciadas relacionados aos modelos de planejamento de setor público

Vamos falar um pouquinho sobre esses três sistemas.

O sistema propositivo de ações e projetos consiste na proposta de atuação de um governo. É composto de uma agenda de atividades que deve ser implementada para que o governo cumpra a sua função e atinja os seus objetivos.

O sistema social é determinado pela forma como estão identificados e articulados os diversos atores sociais relevantes para a construção do próprio sistema propositivo. Planejar é também definir como se dará a participação dos diferentes atores sociais, de forma que a sociedade esteja plenamente representada na agenda de governo. Com muita frequência, a diferença de poder entre os diferentes atores sociais é responsável por agendas elitistas ou que privilegiam um determinado segmento social. Sendo assim, fica claro que os sistemas se realimentam. Ou seja, dependendo do sistema social estabelecido, os sistemas propositivos e de direção e planejamento podem ser capturados pelos interesses dos atores sociais dominantes. O Sistema de direção e planejamento é aquele que por fim dará forma à execução, determinando como a agenda proposta será cumprida.

A capacidade de governar, ainda, não pode ser dissociada da capacidade de construir uma rede de governança ampla, articulada e parcimoniosa. No caso da cultura, essa capacidade é, por certo, mais relevante, uma vez que há a compreensão de que o processo de participação é um direito e há muito pouco espaço fora de um ambiente reconhecidamente democrático para a efetividade das ações.

No entanto, uma pessoa ou uma organização, para que possa ser convidada a participar ou integrar um arranjo de governança, deve possuir alguma qualidade ou um recurso específico que justifica seu envolvimento. Identificar o “desenho político” ou o arranjo de governança mais pertinente, torna-se tarefa fundamental da própria governança, durante o seu processo de constituição. Parece imprescindível que os arranjos de governança sejam resultado de amplas negociações que envolvam, além das partes interessadas, a própria representação popular, de modo que tais formas alternativas de deliberação política possam efetivamente alcançar legitimidade democrática (FREY, 2007). A rede de governança estabelecida será, então, fator determinante para dar direção ao planejamento e para garantir a capacidade de governar.

Devemos, então, enxergar os três sistemas como complementares. Os sistemas de Ações e Projetos e o Sistema Social articulam atores em torno de uma agenda acordada. O Sistema de Planejamento e Direção dá concretude a essa agenda (Figura 5). A princípio, antes de qualquer intervenção ou planejamento, existe um conjunto de atores que impactam e são impactados pela agenda e pela forma de agir de um governo. Algo como uma rede social de relacionamento

envolvendo esses atores. Quando em torno dessa rede se estabelecem processos de governança, percebemos a incorporação de regras do jogo (institucionalidade). Finalmente, temos um sistema de direção e planejamento. É esse sistema de planejamento que, por fim, irá propor e estabelecer uma agenda de atividades a ser tocada pela Rede de Governança Estabelecida (sistema propositivo de ações e projetos).

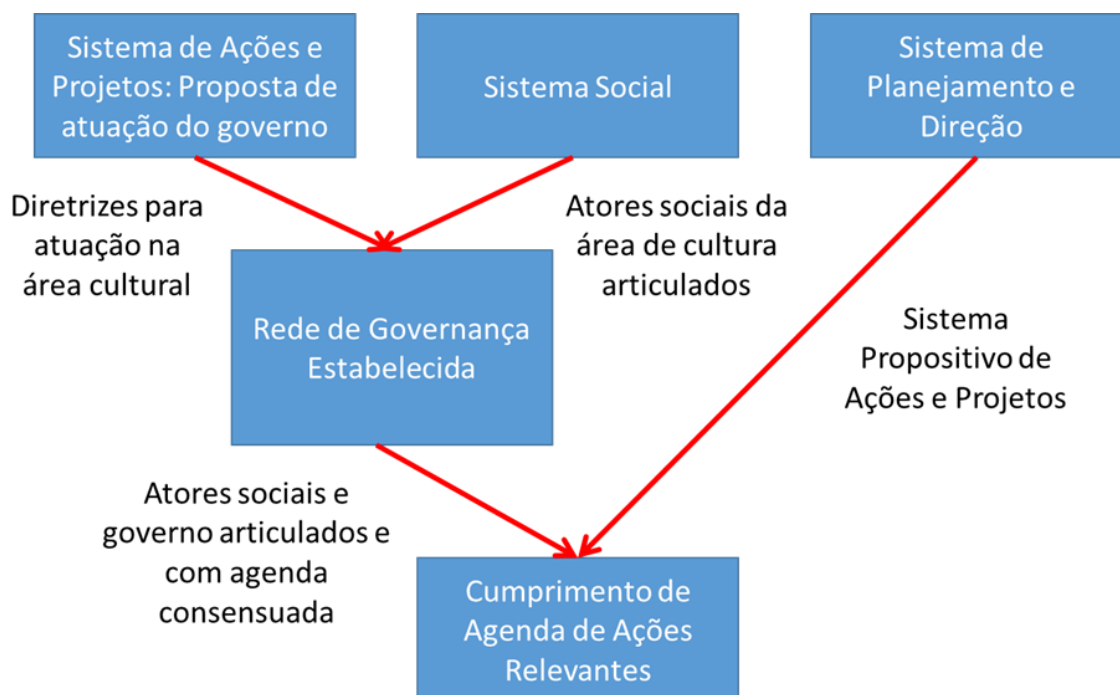


Figura 5: Sistemas envolvidos no Modelo de Planejamento do Setor Público

Vimos, então, nessa Unidade, que integração é uma palavra-chave para o modelo de planejamento aplicado ao setor público. O sucesso depende de uma agenda relevante, acordada pelas principais partes envolvidas e da capacidade efetiva de executá-la. Ou seja, da articulação entre os três sistemas. Se um dos três sistemas falha, não se atinge relevância e resultados simultaneamente. Na próxima Unidade, veremos como a constituição brasileira de 1988 procurou refletir essa ideia de integração aqui apresentada.

Para Refletir



Pensando nas linhas de ação do governo para a área de cultura e nos atores relevantes da área cultural no seu município, esboce os dois primeiros sistemas e estabeleça algumas premissas importantes para o sucesso da Rede de Governança.

Unidade IV - O Planejamento Governamental na Constituição Brasileira

Apresentação

A Constituição Brasileira de 1988 é um documento formal e escrito que tem um conjunto de regras que regem o funcionamento do país. Entre outros objetivos, preocupa-se com a criação de mecanismos que facilitem a gestão pública. É com esse intuito que a Carta Magna estabelece os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública. Vamos ver, nesta Unidade, como o Planejamento Governamental está inserido na Constituição Brasileira.

Curiosidade:

O planejamento na área pública ganhou reforço com a Constituição Federal de 1988, a qual criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no Plano Plurianual de Atividades (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), os quais serão tratados mais à frente. O instrumento da LDO, sem similar no passado, e a incorporação do planejamento na área de finanças são as grandes inovações no que diz respeito ao gasto público.

Para Refletir

Você percebe a dificuldade de continuidade de programas, projetos e políticas quando há transição de governo? O que você proporia para diminuir esse tipo de problema e evitar a descontinuidade do que vem dando certo? Alguns programas requerem mais de um mandato para que sejam efetivados. Em que medida a visão de curto prazo é prejudicial ao sucesso das políticas públicas? Refletir sobre essas questões lhe faz valorizar a elaboração dos Planos Municipais de Cultura?



O Ministério da Cultura, ao apoiar e financiar um projeto para dar apoio ao desenvolvimento dos Planos Municipais de Cultura, sinaliza, claramente, a sua crença no planejamento como ferramenta de promoção do desenvolvimento. A partir da Carta Magna foram estabelecidos os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, que além do PPA e da LDO, compreende também a Lei de Orçamentos Anuais (LOA).

Esse novo sistema de planejamento público que está sendo apresentado a você, no entanto, deve ser visto de forma integrada ao processo democrático. Esse último trouxe para a arena os movimentos sociais, as exigências de maior transparência com os negócios públicos e a necessidade de prestação de contas. O planejamento e o orçamento tendem a emular esse ambiente social, que exige crescente governança para governar “com” e para fazer “com” a sociedade. Conceitos como parceria, participação social, concessões públicas eram pouco usuais na administração pública até o início dos anos 90, do século XX. A necessidade de estabelecer fronteiras jurídicas entre o que é estatal e público e o que é público e privado torna-se vital para abrigar novas formas de contrato e de relações administrativas. Esse ambiente de múltiplas pactuações leva a uma demanda para inscrevê-las, nos instrumentos de planejamento e orçamento, como forma de assegurar transparência e compromissos ao longo dessa nova teia de responsabilidades (PARES; VALLE, 2006).

Feitas as devidas contextualizações, vamos aos componentes do novo sistema de planejamento público.

Os Planos Plurianuais (PPA)

Fique atento à definição:

LOA: compreende “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; - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; - 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.” (BRASIL, 2015).

O PPA é o instrumento que organiza a visão do governo e aprimora a sua capacidade de articulação, considerando e conciliando as ações do setor público, com as do setor privado e do terceiro setor e, ao mesmo tempo, respondendo às necessidades e anseios da sociedade trazidos pela participação popular. No plano municipal, o PPA visa o desenvolvimento do município no horizonte de quatro anos, estabelecendo as medidas, gastos e objetivos a serem

seguidos pela Administração ao longo desse período, integrando-os às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), das quais falaremos mais adiante. No

entanto, como você está atento, já percebeu que a ideia dessa integração é superar um dos grandes problemas relacionados à administração pública: o divórcio entre planejamento e orçamento.

O PPA dá maior transparência às ações, propiciando o acompanhamento e a avaliação dos programas, garantindo maior eficiência dos gastos públicos, permitindo maior visibilidade e integração na atuação das Secretarias Municipais, além de combater a duplicação de esforços.

Uma das características interessantes do PPA no Brasil é a busca de que ele não seja algo restrito ou marcado por um governo. Sendo aprovado por lei quadrienal, sujeito a prazos e ritos diferenciados de tramitação, o Plano tem vigência do segundo ano de um mandato do Poder Executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Essa relação temporal com os períodos de governo visa sobretudo facilitar a continuidade de programas e ações. Não é interessante? Nele se prevê a atuação de governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo, buscando o cumprimento do princípio da continuidade da prestação do serviço público, em prol do interesse público.

Com a obrigatoriedade do PPA, tornou-se mandatório ao Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento, de modo a não ferir as diretrizes nele contidas. Os investimentos ficam, dessa maneira, restritos aos programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

Outro aspecto que deve ser observado nas diretrizes constitucionais que tratam do PPA é que apesar de direcionado ao setor público, a Constituição procura relacioná-lo ao setor privado também, sugerindo que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo Plano Plurianual vigente.

A Figura 6 sintetiza o arcabouço legislativo do planejamento público: Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e Relações com o Plano Plurianual de Atividades (PPA), tomando como exemplo os mandatos de prefeito no período 2013-2016.

Curiosidade:

O Plano Plurianual (PPA), no Brasil, está previsto no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, e foi regulamentado pelo Decreto nº 2.829, de 29.10.1998, em plena compatibilidade com o princípio do orçamento de investimento.

RELACIONAMENTO ENTRE OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO PPA, LDO E LOA.

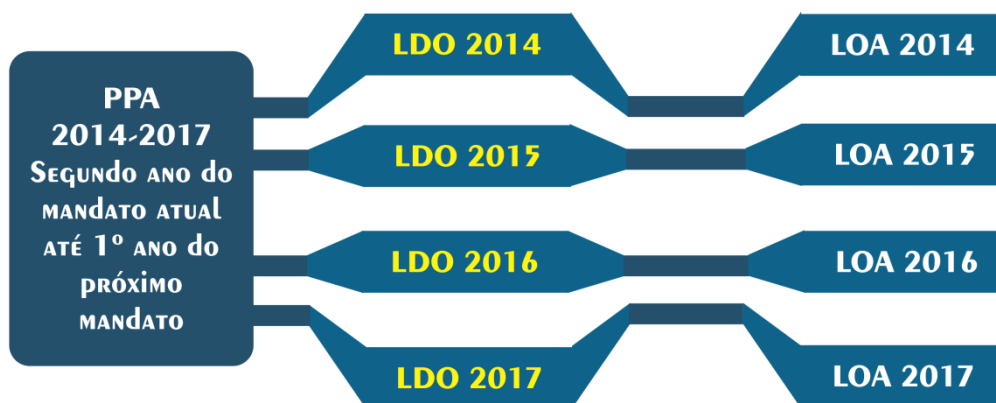


Figura 6: Relacionamento entre os instrumentos de Planejamento PPA, LDO e LOA.

O arcabouço legislativo brasileiro, a partir da Constituição de 1988 tem uma forte preocupação em relacionar planejamento e orçamento. Infelizmente, no entanto, a maioria das observações sobre a integração entre o planejamento e o orçamento parte de uma situação idealizada, ou seja, do que deveriam ser o planejamento e o orçamento, em termos de seus reais objetivos e funções, para constatar que, na realidade, eles, frequentemente, são a negação prática da sua concepção ideal. Ou seja, o que geralmente se verifica é que a atividade prática do planejamento e do orçamento não está em consonância com as finalidades para as quais estes instrumentos foram concebidos (MATTA, 1998).

Para que você compreenda o que queremos dizer, vamos apresentar a vocês duas leis que estão associadas a essa relação (Figura 7) desejada entre planejamento e orçamento: a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei de Orçamento Anual (LOA).

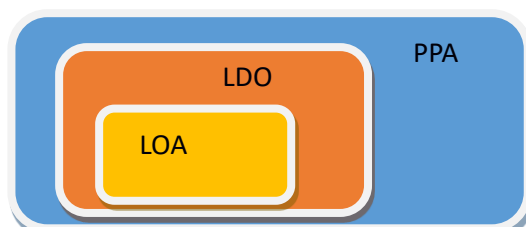


Figura 7: Relação PPA, LDO e LOA.

A Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento das empresas estatais. Busca sincronizar a Lei Orçamentária Anual (LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no PPA, em estrita observância aos princípios do orçamento para o investimento e às unidades orçamentárias.

De acordo com o parágrafo 2º, do art. 165, da Constituição Federal de 1988, a LDO deverá trazer as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA, dispondo, ainda, sobre as alterações na legislação tributária e estabelecendo a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Em observância ao princípio da anualidade orçamentária, a LDO será elaborada, anualmente, pela Administração e aprovada pelo Poder Legislativo que, após aprovação, devolverá ao Executivo para sanção. É importante destacar que a Constituição de 1988 não prevê a possibilidade de rejeição do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, uma vez que prescreve, em seu art. 57, §2º, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto, logo, o projeto após entregue pelo Executivo deverá ser analisado e encaminhado para aprovação.

A Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) ou orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no PPA, segundo as diretrizes estabelecidas pela LDO, em conformidade com o princípio da unidade do orçamento público. É uma Lei, em sentido formal, elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas em determinado ano (princípio da anualidade do orçamento). A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada Legislatura, sendo competência do Chefe do Poder Executivo de cada ente público enviar ao órgão legislativo a proposta do orçamento

Agora, conhecendo a LDO e a LOA, as inconsistências do mundo real, da qual falávamos acima, ficarão mais claras. Na “vida como ela é”, os prazos de tramitação das leis que compõem o sistema, por vezes, quebram a hierarquia constitucional que atribui ao PPA o caráter supraordenador e à LDO o caráter de orientadora da elaboração da LOA, sendo esta última vinculada tanto a LDO quanto ao PPA. Na Figura 2, vista acima, fica claro que um Plano Plurianual de quatro anos se desdobra em quatro versões anuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Cada uma delas, por sua vez, resulta em uma Lei de Orçamento Anual (LOA), também anual. Até aí tudo parece encaixado e funcional, não é verdade?

Agora vejam só a contradição!

Ao observamos a Constituição Federal de 1988, vamos verificar que os artigos 165, 166 e 167 proíbem que o Congresso aprove emendas ao orçamento que não estejam compatibilizadas com o plano em andamento. No entanto, na “vida como ela é”, a lógica sequencial do PPA e do orçamento não tem sido observada. A proposta da LOA tem tido importância saliente, sendo, repetidamente, apreciada antes da proposta do PPA, demonstrando que o Congresso se interessa mais pelos detalhes dos gastos da LOA que pela sua precisa vinculação ao processo de planejamento.

Ainda que se reconheça a legitimidade do poder do Congresso para alterar o orçamento, a aparente troca das prioridades entre o PPA, a LDO e a LOA aprovados infere o fracasso do PPA como instrumento de aperfeiçoamento do processo de planejamento e orçamento para fornecimento de diretrizes estratégicas e para que se atinja uma eficiente alocação dos escassos recursos públicos. O autor lembra que, na tramitação de diversos PPAs, o sistema político jogou para o alto as exigências da lei e aprovou a LOA antes de aprovar o PPA ao qual a LOA estaria subordinada. No ano de 2000, por exemplo, o PPA só foi aprovado em julho, com o orçamento a ele subordinado já sendo executado desde janeiro daquele ano; e, em 2004, a aprovação do PPA ocorreu também no segundo semestre, já no oitavo mês do ano. Lamentavelmente, além do não cumprimento dos prazos, também se atribui inconsistência ao fato de que os agentes políticos têm dado pouca importância ao sistema de planejamento orçamentário.

A despeito dessa avaliação crítica, não estamos aqui desvalorizando a importância da função planejamento. Muito pelo contrário! Entendemos que o processo de valorização da função planejamento, sobretudo aquele de natureza participativa, é quem poderá, gradativamente, mudar a lógica atual e permitir que, ao longo dos próximos mandatos, o orçamento obedeça ao planejamento. O norteamento das ações públicas, a partir de diretrizes estratégicas que se desdobrem em planejamento e orçamentos coerentes, permitirá que a administração pública comece a seguir caminhos menos erráticos, garantindo integração, abrangência e coerência de suas ações e articulação com a visão de futuro do país nas mais diversas áreas e segmentos. De certo que na área cultural também!

Veja, então, que são os Planos Municipais de Cultural que permitirão a representação dos anseios e necessidades da população e sua tradução em propostas de ações. Sem os Planos, o PPA perde em representatividade e dificilmente o município terá garantida a governabilidade

necessária para a implementação satisfatória das ações propostas. Perceba também que as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentária Anual é que garantem a execução das ações propostas, a qual depende da vinculação do orçamento ao planejamento.

Apresentados aos instrumentos de planejamento previstos na legislação brasileira, compreendemos o processo de composição do orçamento. Nos aproximamos, então, daquilo que nos interessa mais de perto: como dispor de recursos para executar as atividades relacionadas e determinadas pelas políticas públicas na área de cultura? Vamos começar a falar sobre isso na próxima unidade quando serão apresentadas as possibilidades de financiamento para as atividades culturais.

Para Refletir



Ainda não está na hora de pensar nas metas e objetivos do PMC do seu município, mas é importante que você comece a refletir sobre algumas premissas para o seu desenvolvimento. Pense e escreva um exemplo, ainda que fictício de uma Diretriz Estratégica para a área cultural que se traduza em uma meta ou objetivo (Item do PPA), que tenha suas despesas de capital especificadas (LDO). Fica claro para você o processo de desdobramento?

Unidade V - Financiamento da Atividade Cultural

Ao falarmos de planejamento e orçamento, procuramos discutir como o Estado aloca recursos para cumprir com suas obrigações e objetivos. Uma vez que reconhecemos a cultura como um direito da população, o seu financiamento se torna obrigação do Estado. Não é verdade? Sendo assim, no Sistema Nacional de Cultura não poderia faltar uma descrição do seu sistema de financiamento.

Fique atento a definição:

Sistema de Financiamento: conjunto dos instrumentos de financiamento público da cultura, tanto para as atividades desenvolvidas pelo Estado, como para apoio e incentivo a programas, projetos e ações culturais realizadas pela Sociedade. Esses instrumentos podem ser de quatro tipos: Orçamento Público (reembolsável e não reembolsável), Fundo (reembolsável e não reembolsável); Incentivo Fiscal; e Investimento (reembolsável). Fonte: Sistema Nacional de Cultura.

Além do financiamento público que pode se dar de forma direta e indireta, os recursos para o financiamento da cultura também podem ter origem privada. No Quadro 1, a seguir, temos as quatro origens possíveis para o financiamento da cultura.

Quadro 1 – Origens de Recursos para Financiamento da Cultura

Origem dos Recursos Destinados ao Financiamento da Cultura	Conceituação
Investimento direto do Estado	Investimento de recursos públicos oriundos do orçamento do Ministério da Cultura e seus órgãos, como Funarte, os bancos e outras empresas estatais, assim como as secretarias estaduais e municipais de cultura e as fundações de cultura nos diferentes níveis de governo. Trata-se de apoio estatal direto também o financiamento realizado através dos fundos destinados à cultura, como o Fundo Nacional de Cultura e o Fundo do Audiovisual
Investimento indireto do Estado	Realizado através das isenções ou deduções tributárias que acontecem quando os governos autorizam que entes privados destinem recursos para a cultura e obtenham o direito de

	descontar de seus impostos a pagar o valor destinado ou parcela dele; são as isenções fiscais, mecanismo predominante no Brasil.
Apoio a partir de investimento direto de cidadãos e instituições privadas	O apoio de setores privados acontece quando pessoas jurídicas destinam recursos à cultura sem com isto obter vantagem tributária; este apoio pode acontecer através de mecenato ou de patrocínio.
Atuação no mercado	Nessa situação, a atividade cultural é uma mercadoria que é colocada no mercado para venda e aferição de lucro, tanto pelos artistas que a realizaram, quanto pelos grupos envolvidos na produção da mercadoria, as empresas.

Fonte: Adaptado de Silva (2015).

Nós, aqui, vamos falar brevemente sobre o financiamento, segmentando as oportunidades em investimentos do Estado (direto e indireto) e Investimentos de Cidadãos e Instituições Privadas (na forma de apoio e de atuação no mercado). Finalmente, falaremos sobre o Procultura, programa em tramitação no congresso, o qual, se aprovado, pode lançar luz sobre aspectos negligenciados pelo espectro atual de possibilidades e lógica de financiamento.

Investimentos Diretos do Estado

Boa parte dos recursos relacionados ao investimento direto do Estado se destina ao custeio da máquina pública e à infraestrutura da cultura; já os recursos dos fundos, também orçamentários, estes sim destinam-se ao apoio a programas, projetos e ações culturais.

Se quero, portanto, apoio público para um programa, projeto ou ação cultural, as principais fontes de financiamento disponíveis estão associadas ao Programa Nacional de Apoio à Cultura (PRONAC). Os principais mecanismos de apoio do Pronac são: Fundos de Investimento Cultural e Artístico (Ficart), Fundo Nacional da Cultura (FNC) e Incentivo Fiscal. O primeiro consiste na comunhão de recursos destinados à aplicação em projetos culturais e artísticos, de cunho comercial, com participação dos investidores nos eventuais lucros, mas, até o momento, não foi implementado, restando, portanto, dois mecanismos ativos: o FNC e o Incentivo Fiscal. Esse último mecanismo será abordado mais adiante, quando falarmos de investimentos indiretos do Estado.

O FNC

O FNC é um fundo de natureza contábil, com prazo indeterminado de duração, que funciona sob as formas de **apoio a fundo perdido** ou de **empréstimos reembolsáveis**, com prioridade para a realização de seleções públicas com comissões representativas, independentes e específicas, habilitadas a avaliar o mérito artístico-cultural das propostas concorrentes. Contempla, segundo o site do MinC, projetos culturais compatíveis com uma das seguintes finalidades/características:

I – estímulo à distribuição regional equitativa dos recursos a serem aplicados na execução de projetos culturais e artísticos;

II – favorecimento à visão interestadual, estimulando projetos que explorem propostas culturais conjuntas, de enfoque regional;

III – apoio a projetos dotados de conteúdo cultural que enfatizem o aperfeiçoamento profissional e artístico dos recursos humanos na área da cultura, a criatividade e a diversidade cultural brasileira;

IV – contribuição para a preservação e proteção do patrimônio cultural e histórico brasileiro;

V – favorecimento de projetos que atendam às necessidades da produção cultural e aos interesses da coletividade, aí considerados os níveis qualitativos e quantitativos de atendimentos às demandas culturais existentes, o caráter multiplicador dos projetos através de seus aspectos socioculturais e a priorização de projetos em áreas artísticas e culturais com menos possibilidade de desenvolvimento com recursos próprios.

Desse modo, antes de concorrer a recursos do FNC é importante estar certo de que o projeto que será submetido atenda a uma das características acima relacionadas.

Investimentos Indiretos do Estado - Incentivos Fiscais

A forma de investimento indireto do Estado no financiamento à cultura se dá a partir de incentivo fiscal. Esse tipo de incentivo, também chamado de renúncia fiscal, é uma forma de estimular o apoio da iniciativa privada ao setor cultural. O proponente apresenta uma proposta cultural ao Ministério da Cultura (MinC) e, caso seja aprovada, é autorizado a captar recursos junto a pessoas físicas pagadoras de Imposto de Renda (IR) ou empresas tributadas com base no lucro real visando à execução do projeto.

Vamos entender como funciona!

Na Prática

Um produtor cultural do seu município apresenta um projeto com as características aderentes às condições estabelecidas para recebimento do incentivo fiscal. O Minc autoriza. O projeto é apresentado a pessoas físicas ou empresas que têm IR a pagar e uma empresa específica decide apoiá-lo.

Compreendeu?

Vamos esclarecer alguns outros aspectos relevantes! Agora é bate-pronto! Pergunta – resposta !!

1. Como essa empresa que vai apoiar o projeto é beneficiada?

O apoio concedido pode ser revertido no total ou em parte para o investidor do valor desembolsado deduzido do imposto devido, dentro dos percentuais permitidos pela legislação tributária. Para empresas, o limite é de 4% do imposto devido; para as pessoas físicas, é de até 6% do imposto devido.

2. Quem pode apresentar propostas?

Podem apresentar propostas pessoas físicas com atuação na área cultural (artistas, produtores culturais, técnicos da área cultural etc.); pessoas jurídicas públicas de natureza cultural da administração indireta (autarquias, fundações culturais etc.); e pessoas jurídicas privadas de natureza cultural, com ou sem fins lucrativos (empresas, cooperativas, fundações, ONGs, organizações culturais etc.).

3. Quantos projetos podem ser apresentados?

Proponentes do tipo pessoas físicas podem ter até dois projetos. Já os proponentes pessoas jurídicas podem inscrever até cinco **Projetos Ativos**.

4. Existem situações excepcionais que permitam a apresentação de um número maior de propostas?

Existe sim, mas limita-se ao número máximo de quatro projetos para pessoa física e de dez projetos para pessoa jurídica. Nessas situações, somente serão admitidas propostas para o proponente que tiver liberação da movimentação dos recursos captados em pelo menos 33% das propostas apresentadas, considerado o número de propostas apresentadas nos últimos três anos.

Investimentos de Cidadãos e Instituições Privadas na forma de Apoio

Como visto anteriormente, o apoio de cidadãos e instituições privadas a projetos de cultura que não implicam em vantagens tributárias se dão através de mecenato ou de patrocínio.

Indicação de Link:

Se você quiser ainda mais informações sobre os incentivos fiscais é só clicar no link <<http://www.cultura.gov.br/projetos-incentivados>>, a partir do qual você poderá obter, entre outras, informações sobre enquadramento do projeto, regulamentação e, mais importante, a descrição dos passos para o cadastramento das propostas.

O **mecenato**, quando dissociado dos incentivos fiscais, é uma das formas previstas de financiamento de pessoas ou instituições privadas, caracterizado como o investimento ao qual não se associam objetivos egoístas, ou, sendo menos rigoroso, não visam retorno, sendo, portanto, altruístas. Esse tipo de investimento direto é, infelizmente, muito raro no Brasil e sua ocorrência é absolutamente insignificante em termos de representatividade no financiamento da cultura.

Já o **patrocínio**, diferentemente, caracteriza o financiamento da cultura com objetivos comerciais, ou seja, de associação e divulgação da imagem de uma empresa ou instituição. Com frequência, os patrocínios são destinados às produções culturais de grande aceitação popular, sendo utilizados como parte da estratégia empresarial de divulgação de sua marca para públicos de interesse da empresa. As produções culturais, nessa situação, via de regra, são capazes de proporcionar retorno institucional competitivo em relação a outros canais de divulgação (SILVA, 2015).

Atuação no Mercado

Nem todo o projeto cultural pode se dar ao luxo de receber financiamento de pessoas ou empresas não diretamente relacionadas ao mesmo. Nessas situações, os custos de produção são bancados pelos próprios artistas. Para os artistas consagrados, este mecanismo é cada vez mais raro. Já os artistas populares sobrevivem quase que exclusivamente desta forma, além, é claro, dos empregos e trabalhos que lhes permitem sobreviver independentemente da sua atuação na área da cultura.

O financiamento a partir da atuação no mercado é facilmente verificado na indústria fonográfica e na indústria editorial. Há também grupos culturais que financiam suas atividades colocando suas produções à venda e, assim, as financiando com os recursos que seu público lhes dedica para ter direito de usufruir de suas criações.

Indicação de Leitura:

Se quiser saber mais sobre o Financiamento à Cultura, sugiro que consulte o documento de mesmo nome (Financiamento à Cultura), o qual se encontra na biblioteca do Módulo no Ambiente Virtual de Aprendizagem. Um complemento importante ao conteúdo aqui visto é apresentado na Parte III desse documento, onde é discutida a relação entre Estado e Cultura.

Novos caminhos para o financiamento da Cultura



Fonte: Brasil (2016b).

Como foi possível observar, parte importante dos recursos para financiamento, sobretudo a partir dos incentivos, estão fortemente vinculados aos interesses das empresas privadas. Para que seja possível se colocar em prática as políticas de estado já aprovadas e tomar medidas para o financiamento da cultura que não sejam exclusivamente dependentes dos interesses das empresas privadas, está em discussão a aprovação do Programa Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura – Procultura, que poderá substituir a Lei Rouanet.

O PROCULTURA apresenta intervenções importantes no modelo atual de financiamento, contemplando novos objetivos, entre os quais é possível destacar: a preocupação com o acesso da população não somente à fruição, mas também à produção, à transversalidade das ações culturais, ao compromisso com a carreira dos artistas e com o desenvolvimento cultural, à economia da cultura e ao apoio a atividades culturais comprometidas com erradicação do preconceito e discriminação.

Entre as atividades que não costumam receber apoio de empresas privadas e que podem ser contempladas pelo Procultura estão aquelas que lidam com a experimentação e com o desenvolvimento de novas linguagens. O Programa aposta, ainda, na intervenção para redução das

desigualdades regionais e, com mais clareza, para um ponto que tem sido compreendido como fundamental, a formação dos agentes culturais. Assim, se aprovado o projeto de lei pelo Congresso Nacional, abrem-se novas perspectivas de financiamento para a cultura no país, lidando com alguns dos importantes problemas identificados hoje em dia.

Chegando ao final da Unidade, percebemos que existem mecanismos bastante diversos de acesso ao financiamento na área de cultura. Na reflexão sobre o Plano Municipal de Cultura, à medida que o curso avançar, esperamos que possa relacionar os diversos pontos vistos nesse módulo, recuperando conceitos como governança e governabilidade, refletindo sobre o caráter sistêmico do planejamento e conectando diretrizes estratégicas a previsões orçamentárias. Para finalizar, tenha em conta que os projetos e atividades que farão parte do seu plano de ação devem ser financiadas, o que requer que esses se articulem com as possibilidades de financiamento aqui apresentadas.

Para Refletir



Pensando nas demandas de financiamento dos projetos e atividades culturais mais relevantes do seu município, quais, entre as possibilidades de financiamento acima apresentadas, mais se ajustam às especificidades desses projetos e atividades? Como desenvolver ações no sentido de facilitar o acesso/eliminar barreiras aos diferentes tipos de financiamento?

O autor do módulo

Horacio Nelson Hastenreiter Filho

Possui graduação em Engenharia Elétrica pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1988), mestrado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (1998) e doutorado em Administração pela Universidade Federal da Bahia (2005). Foi Superintendente de Tecnologia e Competitividade da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do governo da Bahia (SECTI/BA) e coordenador executivo do projeto Parque Tecnológico de Salvador. Atualmente é professor adjunto e diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Referências

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Plano Plurianual**. 2016a. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/ppa-2016-2019/ppa2016_2019>. Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. **LOA 2016 - Projeto de Lei nº 7/2015-CN**. 2015. Disponível: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa/loa-2016>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

BRASIL. Ministério da Cultura. **Procultura**. 2016. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/procultura>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

DE TONI, J. **Planejamento e elaboração de projetos**. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <[http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/\\$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf](http://201.2.114.147/bds/bds.nsf/39F91FA48FD37A0B032571C000441F95/$File/ManualPlanejamento-DeToniJ.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2014.

DIAS, T. **Governança, governabilidade e accountability**. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=0dEZ_qbREaA>. Acesso em: 19 ago. 2017.

FREIRE, A. O financiamento como recurso fundamental das políticas culturais. In: RUBIM, A. A. C.; ROCHA, R. **Políticas Culturais** Salvador: EDUFBA, 2012. (Coleção Sala de Aula).

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica - Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan./abr. 2007.

GARCES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 4, out./dez. 2002.

JESUS, I. R. D.; PACHECO, S. O. Planejamento Estratégico Governamental: o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, Ponta Grossa. 2009. **Anais...** . Ponta Grossa: [s.n.], 2009.

LEMOS, N. S. Políticas públicas de cultura no Brasil: a relação Estado-Sociedade nos mecanismos de financiamento cultural. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA: PLURALIDADE E GARANTIA DOS DIREITOS HUMANOS NO SÉCULO XXI, 4., 2012. Curitiba. **Anais...**, Curitiba: [UFPR], 2012.

PARES, A; VALLE, B. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In.: GIACOMONI, J; PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, p. 229-270, vol. 1, 2006.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2007.

MATTA, J. L. J. da. **O Paradoxo do Orçamento Público e os dilemas da Poliarquia à Brasileira**. 61 f. Monografia (Especialização em Administração Pública/Fesp) – Fundação Escola de Serviço Público, Rio de Janeiro, 1998.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **O que é IDH**. Disponível em: < <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

RIBEIRO, M. Conheça os tipos de planejamento organizacional. **Blog Pluga.co**. 2016. Disponível em: < <https://pluga.co/blog/gestao-empresarial/conheca-os-tipos-de-planejamento-organizacional/#more-1307>>. Acesso em: 19 ago. 2017.

SILVA, R. de F. C. da. **Financiamento à Cultura**. Porto Alegre: Ministério da Cultura: UFRGS/EA, 2015. Módulo 8. Apostila do Curso de Extensão em Administração Pública da Cultura.

Links de Interesse

<http://www.cultura.gov.br/programa-nacional-de-apoio-a-cultura-pronac->



Aprendendo com a realidade...

Apresentamos, aqui, um pedacinho do PPA associado ao **Programa 2027 Cultura: preservação, promoção e acesso**. Veja, em destaque, um dos objetivos do Programa:

Objetivo 0780 - Promover a cidadania e a diversidade das expressões culturais e o acesso ao conhecimento e aos meios de expressão e fruição cultural.

Executor: 42000 - Ministério da Cultura

Agora veja as metas associadas ao objetivo acima:

Metas

- Elaborar novos instrumentos legais e aperfeiçoar os instrumentos já existentes, no campo da proteção dos conhecimentos e das expressões populares e tradicionais;
- Implantar 20 escolas técnicas de cultura;
- Implantar 35 núcleos de Cidadania Cultural;
- Implantar Central de Atendimento ao proponente, com núcleos descentralizados em todas as representações regionais do MinC;
- Implementar plataforma digital de amplo acesso para medição e monitoramento das condições de acesso à cultura;
- Realizar 36 seminários ou oficinas, em âmbito nacional, estadual e municipal, para formação, qualificação;
- Capacitar a participação de agentes públicos e da sociedade civil em instâncias colegiadas e na formulação e acompanhamento da política cultural;
- Realizar cartografia da diversidade cultural brasileira, identificando territórios culturais, agentes e grupos, instituindo a categoria de microterritórios como unidades básicas promotoras de singularidades simbólicas e identitárias.

Notem que a execução dessas metas, associadas ao PPA, demandam recursos para serem atingidas. Daí, entendemos que essas metas têm um caráter supraordenador para elaboração da

Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a qual, finalmente, tem um caráter orientador para a Lei Orçamentária Anual (LOA) que é quem vai assegurar, de fato, os recursos para que as ações vinculadas às metas acima sejam desenvolvidas.



Glossário

Apoio a Fundo Perdido	Subsídios não condicionados a obrigações de reembolso e juros.
Apoio Reembolsável	Recursos que são concedidos para financiamento, mas que requerem reembolso posterior, com ou sem juros.
Holder	Detentor de títulos, capacidade de influir. Um <i>holder</i> , na construção de um modelo de governança, é um ator com capacidade efetiva de influenciar a agenda de governança.
Mecenato	É definido por Freire (2012, p. 51) como “a atitude do Estado, nobreza, Igreja e burguesia de proverem a manutenção de artistas e fomento à atividade cultural como símbolo de uma política de apoio material e/ou financeiro”.
Projetos Ativos	Um projeto é considerado ativo no Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (Salic), no período compreendido entre a apresentação de proposta e a entrega do relatório final de cumprimento do objeto.
Sistemas Sociais	Sistemas sociais ou estrutura social referem-se a entidades ou grupos que estabelecem relações entre si, as quais orientam-se por regras do jogo especificamente determinadas.