

A CIDADE POSSÍVEL

Um roteiro para bem administrar



PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PSDB

Fundado em 25 de junho de 1988

Comissão Executiva Nacional

Eleita em 21 de novembro de 2003

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Presidente

José Serra

1º Vice-Presidente

Eduardo Azeredo

Vice-Presidentes

Aloysio Nunes Ferreira Filho

Carlos Alberto Leréia

Dante de Oliveira

Leonel Pavan

Álvaro Dias

Secretário Geral

Bismarck Maia

1º Secretário: Eduardo Paes

2º Secretário: Geraldo Melo

Tesoureiro: João Almeida

Tesoureiro Adjunto

Luiz Paulo Vellozo Lucas

Vogais

Arnaldo Madeira, Eduardo Gomes, Jutahy Junior,

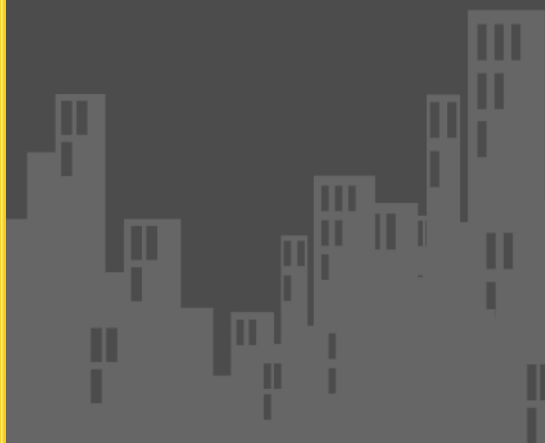
Luiz Carlos Haully, Nilson Pinto, Rafael Guerra,

Sérgio Guerra, Vicente Arruda, Yeda Crusius

Suplentes

Anivaldo Vale, Bosco Costa, Fátima Pelaes, Firmino Filho,

Helenildo Ribeiro, Maria de Lourdes Abadia



A CIDADE POSSÍVEL

Um roteiro para bem administrar



Novembro de 2005

Lacerda, André.

A cidade possível : um roteiro para bem administrar / André Lacerda, Heloiza Camargos Moreira. – Brasília : Instituto Teotônio Vilela, 2005.
40 p.

Síntese dos Encontros Regionais sobre Gestão Pública e Políticas Sociais.

1. Administração municipal, Brasil. 2. Planejamento municipal, Brasil. 3. Orçamento público. 4. Gestão municipal, Brasil. 5. Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). I. Moreira, Heloiza Camargos. II. Título.

CDU 352(81)

APRESENTAÇÃO

Competência e responsabilidade em relação à gestão pública são marcas das administrações tucanas, tanto no âmbito federal, quanto nos Estados e municípios. Não é por acaso que nos oito anos em que Fernando Henrique Cardoso esteve à frente da presidência da República ocorreram tantos avanços na administração pública. Da prioridade às questões sociais à transparência e modernização da gestão, foram conquistas importantes e significativas.

Uma das marcas mais fortes do governo do PSDB foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Aprovada com posicionamento contrário do PT, a LRF tem como pilares a responsabilidade, a transparência e o controle social das contas públicas. Por essa razão, ganhou amplo apoio da sociedade e vem provocando verdadeiras e definitivas mudanças na administração pública. Mas os avanços não pararam por aí.

A ênfase na área social permitiu a implantação de uma rede de proteção e uma verdadeira revolução na saúde e na educação. Promoveu-se a universalização do ensino fundamental: 97% das crianças de 7 a 14 anos passaram a freqüentar a escola. O Fundef permitiu distribuição mais justa de recursos da educação, com transferências para os municípios em valor proporcional ao número de alunos efetivamente matriculados no ensino fundamental. Também buscou-se melhorar a qualidade do ensino, por meio de capacitação e melhoria do salário dos professores.

Em outra frente, foram privilegiadas as ações de prevenção e atenção à saúde, com destaque especial para a expansão dos programas Agentes Comunitários de Saúde e Saúde da Família.

Tal rede de proteção social foi montada sem assistencialismo ou clientelismo, com foco nas reais necessidades da população e independente da filiação partidária de governadores e prefeitos. Para romper o ciclo que repete e eterniza a pobreza, foram exigidas contrapartidas por parte dos beneficiários,

como frequência à escola, visitas regulares a postos de saúde e vacinação de crianças.

Nenhuma dessas ações, contudo, teria sido bem sucedida se o governo federal não contasse com verdadeiras parcerias com Estados e municípios. Em última instância, programas federais e estaduais bem formulados somente podem ser bem sucedidos e provocar efetiva melhora na qualidade de vida das pessoas se forem respaldados por gestões municipais competentes.

Tendo em conta essa premissa, o Instituto Teotônio Vilela, a partir de 2004, passou a priorizar ações destinadas a fortalecer e a impulsionar a cooperação com as administrações municipais. Algumas publicações orientadas a este fim foram editadas pelo ITV e têm servido de referência para gestores interessados. Mas o trabalho foi muito além disso.

Sentimos que era necessário estreitar laços com prefeitos e secretários municipais, com vistas a elevar os padrões de excelência das prefeituras administradas pelo PSDB. Pensando nas administrações

de um modo geral, concluímos que deveríamos incentivar os vereadores eleitos pelo partido a participar, com propostas e atenta fiscalização, do dia-a-dia de seus municípios, independente de qual legenda estivesse à frente da prefeitura.

Partimos, então, para a realização de encontros regionais, levando o ITV para bem mais perto das bases partidárias e a praticamente todos os cantos do país. Centrados nas mais práticas possíveis discussões sobre gestão pública e políticas sociais, tais eventos mostraram-se um sucesso.

Ao longo de 2005 foram feitos sete encontros, com média de participação de 600 pessoas em cada um. Foram reuniões proveitosas, nas quais durante um dia inteiro se discutiu como aperfeiçoar a administração dos nossos municípios. Parte das informações apresentadas nesses eventos compõem um extenso banco de dados com indicadores sobre municípios brasileiros disponível na página do ITV na internet (www.itv.org.br).

Para estes encontros tentamos reunir os melhores quadros que estavam ao nosso alcance, muitos deles com experiência adquirida em anos de passagens por governos – seja o federal, estaduais ou municipais. Entre aqueles que emprestaram consistência aos debates estiveram Ana Lobato, Emanuel Fernandes, Heloíza Camargos Moreira, José Roberto Afonso, Luiz Paulo Vellozo Lucas e Selene Peres Nunes.

Os painéis apresentados por eles serviram para mostrar que o administrador público deve, desde o dia em que decide candidatar-se, ter clareza sobre o que irá oferecer à população. Deve ter bem definidas as prioridades de sua gestão; deve saber quais ações estão ao seu alcance; deve montar um orçamento com despesas e receitas muito bem estimadas; deve tecer metas e objetivos palpáveis, tudo tendo em vista a melhoria das condições de vida da população do seu município e o aperfeiçoamento dos instrumentos de ocupação dos espaços em uma cidade.

É isso que apresentamos a seguir, como síntese de tudo o que foi discutido nos encontros realizados pelo ITV em Pernambuco, Maranhão, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Rio de Janeiro, Bahia e Piauí. Esperamos, assim, contribuir para ver vicejar pelo país municípios com mais qualidade para se viver. São as cidades possíveis, compreendendo o “possível” como a ampliação dos limites e das potencialidades à disposição de qualquer administrador público comprometido com a melhoria de vida de seus concidadãos. Trata-se do desafio de bem administrar que espera cada um de nós, gestores tucanos.

SEBASTIÃO MADEIRA

Deputado pelo PSDB do Maranhão e
presidente nacional do Instituto Teotônio Vilela

A MISSÃO DO PREFEITO

Um governo começa no contrato firmado com o eleitor

De início uma questão se impõe: qual a função de um prefeito? Não só o prefeito, mas governantes de uma maneira geral têm várias expressões de poder: o guerreiro, que briga pelo seu município, pelos seus representados; o administrador, que toma conta do dinheiro público, do dinheiro de todos, que, austero, faz mais com menos; o representante, que advoga para seus governados; o conselheiro, que os cidadãos querem sentir presente. De alguma maneira, todo governante encarna, de forma mais ou menos profunda, estes perfis.

Seja qual for a identificação que a comunidade estabelece com seu administrador, ele deve estar apto a alinhar vontades, direções, diagnósticos. Potencializar o que naturalmente permaneceria disperso. Alguns exemplos de valores que podem e devem ser perseguidos por um bom gestor: inclusão, empreendedorismo, regra, qualidade. Juntos, conformam um fazer bem feito em qualquer ação que se busque.

Essa ordem de valores e fatores jamais resulta de improviso. Nasce ainda na candidatura. Um governo começa na campanha, porque eleição é um contrato,

A ELEIÇÃO TEM
QUE SER
APROVEITADA
PARA
CANALIZAR
FORÇAS DA
SOCIEDADE EM
DIREÇÃO AO
QUE O
CANDIDATO
TEM EM MENTE

em que o povo paga à vista – vota – e recebe a prazo. É preciso, pois, firmar bons contratos com os eleitores. A eleição tem que ser aproveitada para impulsionar, canalizar forças da sociedade em direção ao que o candidato tem em mente. Um bom diagnóstico faz parte disso. Uma boa preparação pessoal também.

Prefeito, separe na sua cabeça o que você vai dar e o que você vai receber durante os quatro anos em que estiver à frente do município. É preciso ter claro o que é ganho pessoal e o que é prestação de serviço à comunidade que o elegeu. Procedendo assim, será possível eliminar muitos problemas.

Passo seguinte, suscite e mantenha em você mesmo e em sua equipe um forte sentimento de missão. Tenha sempre claro: onde vou chegar? O que vou entregar à população; qual serviço vou prestar? Quando esse élan se perde, os governos padecem de apatia.

Ao longo do caminho, o administrador tem que olhar sempre duas curvas: a da credibilidade e a da popularidade. Quando é eleito, credibilidade e popularidade estão no mesmo patamar. Por quê? Porque o eleitor vota acreditando na pessoa. Com o tempo, essas curvas mudam.

A de popularidade desce e sobe, ao sabor do que está incomodando ou não o cidadão. Dependendo das atitudes e decisões do prefeito, a da credibilidade tende a cair. É melhor não tentar segurar a curva da

popularidade à custa da credibilidade. Trata-se de grave erro: credibilidade é capital caro e valioso.

Em uma campanha, o candidato sempre passa quatro ou cinco imagens. Governos também. São quatro ou cinco características pelas quais o governante será lembrado. É preciso elegê-las e explorá-las junto com toda a equipe que o auxilia. Credibilidade deve estar entre elas.

CONSELHOS PRÁTICOS

Seriedade é a melhor receita para uma boa gestão

Aos prefeitos, uma segunda sugestão: não façam favores; é um erro gravíssimo. Tem prefeito que se acha o rei do favor. Na verdade é escravo dele. A receita para o insucesso é querer agradar a todos. Quanto melhor o político, mais gente será convencida por ele e estará a seu lado. O que é preciso, na realidade, é ser escravo da regra, o que dá ao gestor controle da situação. Isso não significa, porém, tolhir a ousadia.

Ao cidadão deve ser dada toda a liberdade para que se manifeste, critique. Na maior parte das vezes, a razão está com ele. As críticas não devem ser levadas

UM BOM
PREFEITO SERIA
QUEM É UMA
ÓTIMA DONA
DE CASA. OS
CUIDADOS
COM A CIDADE
COMEÇAM
COM AÇÕES
SIMPLES

pelo prefeito para o lado pessoal. Não se deve buscar desculpas, viver a responsabilizar governos anteriores. Político mexe com pressão, por isso quem não quer ouvir crítica deve abandonar a carreira. É preciso aprender que a crítica feita pelo cidadão é à pessoa jurídica, à prefeitura, não é à pessoa física do prefeito. Se o prefeito tem certeza de que está fazendo o máximo, não tem por que revidar.

Mas como responder às críticas? O prefeito tem o poder administrativo, uma máquina na mão. Deve fazê-la funcionar, começando pelas ações simples: desde a pintura de meio-fio à capina bem feita. A cidade deve estar sempre bonita. Quem não gosta? Mais que isso, quem paga imposto exige. Aliás, um bom prefeito seria quem é uma ótima dona de casa – afinal, ela trata de manter a casa limpa e bonita, as finanças controladas, e busca sempre a qualidade de vida de todos que ali habitam.

O prefeito também tem o poder legal e o poder fiscalizador. Tem o poder do exemplo: se acorda cedo, tem vida simples, vive com austeridade, a população lhe apóia, compreende e com ele coopera mais. Imagem fiel e agenda clara são um caminho e tanto para o político responsável trilhar.

Agenda clara recomenda que se faça o dever de casa no início da gestão. A população espera isso: o acerto de contas com o que foi legado ao novo adminis-

trador. É óbvio que a popularidade obtida triunfalmente nas urnas será afetada. Mas a população cobra e aceita isso. Ganha-se credibilidade.

O bom gestor público deve sempre olhar para o futuro e procurar ativar a economia. O prefeito é uma espécie de “presidente” da cidade. Deve, portanto, ter uma postura à altura: fazer uma análise crítica do potencial que o município tem e buscar uma vocação econômica para ele, seja agregando valor ao que já é produzido, seja incentivando novas atividades.

A atenção ao dia-a-dia da administração recomenda nunca nomear quem será difícil demitir. Parente, então, jamais.

Secretários são importantes para tomar conta da máquina, mas é preciso contar com operadores, quem leva as empreitadas adiante. Idéias ótimas às vezes se perdem pela falta de alguém capaz de executá-las sem rodeios. Não é fácil encontrar tais funcionários. Sugere-se a quem os tiver valorizá-los.

É preciso comunicar-se intensamente; não jogar na defesa. Quem está fazendo o máximo, trabalhando muito, querendo o melhor, querendo ajudar, não está querendo roubar, tem de partir para o ataque. Honestidade pessoal e honestidade de propósitos a população reconhece de longe.

O BOM
GESTOR DEVE
SEMPRE OLHAR
PARA O
FUTURO E
BUSCAR UMA
VOCAÇÃO
ECONÔMICA
PARA O SEU
MUNICÍPIO

Com tudo isso em mente, o bom gestor deve estar ciente de que a agenda da atual geração é cuidar melhor das cidades e construir os valores da cidadania, da vida em conjunto. E essa agenda tem que ter, além do diagnóstico compartilhado, coesão de forças. Isso se faz durante a eleição, durante a lide partidária. A jornada é longa, difícil, custosa, mas é o único caminho firme para o sucesso.

SUCESSO À MÃO

Ao fim da gestão, uma cidade melhor para se viver

Fazer sucesso numa administração municipal é algo que está ao alcance de qualquer um que não tenha ganhado a eleição por acidente ou capricho. Está à mão de qualquer administrador responsável chegar ao final do mandato e entregar a seus concidadãos uma cidade melhor do que recebeu. Essa é a missão: passados quatro anos, o município tem de estar melhor. Melhor para se trabalhar, melhor para se viver, melhor para se visitar. É o tripé do sucesso das cidades. Elas têm que atrair atividade econômica, têm que ter qualidade de vida, o povo tem que ter orgulho de morar lá.

A construção de uma cidade será sempre uma obra inacabada, mas o importante é estar na estrada, na rota do sucesso, do desenvolvimento, ter rumo – amanhã estar melhor que hoje e hoje melhor que ontem.

Governar é muito mais que administrar. Alguns pensam que governar é demitir, nomear e gastar. É preciso, sim, fazer isso de forma adequada, mas governar significa também mobilizar a sociedade para que ela coloque suas energias para realizar as tarefas necessárias para o bem-estar de toda a comunidade. Se não se formar um organismo coerente, consistente e cooperativo, o sucesso não será alcançado.

Por isso, nenhum administrador conseguirá fazer uma gestão de mais qualidade do que a política que fez para chegar ao poder. Quem chegou ao poder com base na política atrasada, de coronel, será escravo de uma administração medíocre, prisioneiro de interesses particulares. Quem fez campanha e faz política baseado na transformação da sua cidade, na evolução da qualidade de vida – sonhos que podem parecer irrealis, mas que são viáveis – tem tudo para fazer uma administração de sucesso.

O bom governo precisa da boa técnica e da boa política. O que é a boa política? É fazer com que o povo queira o que toda a sociedade precisa. O bom político discute com a população sobre seus interesses

O BOM
GOVERNO
PRECISA DA
BOA TÉCNICA
E DA BOA
POLÍTICA;
FAZER COM
QUE O POVO
QUEIRA O QUE
TODA A
SOCIEDADE
PRECISA

maiores. Quando o bom político faz campanha eleitoral, se um eleitor lhe pede uma telha para sua casa, ele não dá: seu papel não é dar telhas, é discutir e buscar atender o interesse maior da comunidade.

Em cada cidade, o diagnóstico realista da situação vai apontar o caminho para que, ao final do mandato, o prefeito consiga entregar à sua comunidade um lugar melhor para se viver.

COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

Nem tudo o que quer o prefeito pode fazer

Pessoas não vivem na União ou nos Estados. Elas vivem nos municípios. Por isso, é fundamental assegurar uma boa gestão municipal, determinante para a qualidade de vida da população. Essa afirmativa fica clara quando examinamos as competências dos municípios previstas na Constituição Federal.

Determina o artigo 30 que cabe aos municípios:

- legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, aplicar suas rendas, com obrigatoriedade de prestar contas;
- organizar e prestar, diretamente ou sob concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo;
- manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, e prestar serviços de atendimento à saúde da população, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado;
- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual, assim como promover adequado ordenamento territorial e a proteção do patrimônio histórico-cultural local.

Além do artigo 30, outros dispositivos constitucionais tratam das competências municipais.

O artigo 182 diz respeito, especificamente, à questão urbana. A política de desenvolvimento urbano será executada pelo município, conforme diretrizes previstas em lei, tendo como objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

De acordo com esse dispositivo, o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, é obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes. Tal artigo foi regulamentado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o chamado Estatuto da Cidade.

A ATUAÇÃO
DOS
MUNICÍPIOS
NÃO PODE
ULTRAPASSAR
LIMITES
IMPOSTOS PELA
LEGISLAÇÃO

Município limpo, com boa infra-estrutura, população educada, bons serviços de saúde e segurança apresenta maior poder de atração de investimentos. Mas não é só isso que está na competência dos prefeitos.

O poder municipal também pode adotar políticas que favoreçam o desenvolvimento de atividades produtivas e a geração de empregos. Os artigos 179 e 180 da Constituição Federal permitem que União, Estados, Distrito Federal e municípios dispensem tratamento diferenciado e favorável às microempresas e empresas de pequeno porte, e que se tenha a promoção e o incentivo ao turismo como fatores de desenvolvimento social e econômico.

Na área social, a gestão competente faz toda a diferença. As atribuições ditadas pela Constituição Federal nesse campo também são claras.

Na assistência social, prevê-se a descentralização político-administrativa, com coordenação e normas gerais a cargo da União, e a execução cabendo a Estados e municípios (artigo 204). A experiência demonstra que é inviável adotar ações de inclusão e implementar uma rede de proteção social sem a participação ativa dos agentes municipais – poder público e sociedade civil. Deve-se, pois, perseguir tal sinergia.

Na educação, a parceria da União com Estados e municípios também é fundamental para assegurar ensino de qualidade para toda a população. Reafirmando

a competência prevista no artigo 30, o artigo 211 estabelece a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil. Aos Estados cabe a responsabilidade pelos ensinos fundamental e médio.

Pela Constituição Federal, a descentralização e a estratégia de privilegiar ações de prevenção e atenção à saúde igualmente remetem à cooperação e parceria entre União, Estados e municípios. Mas é importante ressaltar que a qualidade dos serviços prestados resulta, em última instância, de uma gestão competente do sistema por parte do município.

O papel do poder municipal e da comunidade é igualmente essencial para a preservação do meio ambiente, seja por meio da fiscalização ou da prevenção de práticas predatórias.

Determina o artigo 225 da Constituição que, para assegurar o direito a um meio ambiente “ecologicamente equilibrado”, cabe ao poder público preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; definir espaços a serem especialmente protegidos; exigir estudo prévio de impacto ambiental para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente; controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem

MUNICÍPIO
COM BOA
INFRA-
ESTRUTURA,
POPULAÇÃO
EDUCADA
E BONS
SERVIÇOS DE
SAÚDE
ATRAI MAIS
INVESTIMENTOS

risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente; proteger a fauna e a flora.

DIAGNÓSTICO CLARO

Gestão competente começa com pesquisa minuciosa

O prefeito deve mostrar competência e seriedade desde o momento em que se apresenta aos eleitores, durante a campanha eleitoral. Seriedade é incompatível com falsas promessas. Competência significa estabelecer prioridades baseadas em diagnóstico realista, metas claras a serem atingidas ao final da gestão e planejamento detalhado da execução.

Bons diagnósticos requerem precisão, baseada em dados estatísticos sobre a situação do município. Eleitas as variáveis que se deseja conhecer, o importante é traçar um retrato fiel do município considerando as informações mais recentes fornecidas por fontes confiáveis, preferencialmente órgãos oficiais de pesquisa.

Alguns Estados contam com institutos de pesquisa e oferecem dados municipais atualizados. Na ausência destes, a principal fonte oficial é o IBGE (www.ibge.gov.br). Na página do instituto na internet existe um banco de informações para os 5.564 municípios brasileiros e o Distrito Federal, cujo endereço é www.ibge.gov.br/cidadesat. O IBGE disponibiliza, ainda, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, com dados sobre oferta de serviços municipais, finanças públicas, aplicação de recursos, programas sociais, infra-estrutura administrativa e instrumentos de planejamento adotados – tudo fornecido pelas próprias prefeituras. É preciso considerar que grande parte das informações municipais do IBGE tem como base o Censo, realizado a cada dez anos – o último foi feito em 2000.

Existe também disponível um banco de dados de fácil manejo e de livre acesso que permite a análise das mais diferentes variáveis do Censo de 2000 por município, Estado ou região. Trata-se do Atlas do IDH, que pode ser acessado nas páginas www.pnud.org.br, www.ipea.gov.br ou, ainda, www.fjp.gov.br. A página da Confederação Nacional dos Municípios – www.cnm.org.br – também consolida as informações do Censo 2000 por município.

As informações sobre finanças estão na página da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fa-

BONS
DIAGNÓSTICOS
REQUEREM
PRECISÃO,
BASEADA EM
ESTATÍSTICAS
OFICIAIS SOBRE
A SITUAÇÃO
DO MUNICÍPIO

zenda, no endereço www.stn.fazenda.gov.br. Na página do Inep, do Ministério da Educação, encontra-se o maior banco de dados existente sobre a educação brasileira. O sistema – disponível no endereço www.edudatabrasil.inep.gov.br – reúne informações sobre matrículas, docentes, infra-estrutura e indicadores de eficiência e rendimento educacional de todos os níveis de ensino no país.

O Ministério da Saúde também dispõe de extenso banco de dados. Na página www.saude.gov.br encontram-se os Indicadores Municipais de Saúde. Vale dizer que, eventualmente, as próprias secretarias municipais ou estaduais de saúde podem ter informações mais atualizadas que as disponibilizadas pelo ministério.

Finalmente, para compor o banco de dados sobre o município na área social, vale consultar a página do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no endereço www.mds.gov.br. Lá são encontradas informações sobre Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada (BPC/Loas), Cadastro Único, dentre outros.

SABER ONDE CHEGAR

Quem tem muitas prioridades não tem nenhuma

O bom prefeito sabe que em qualquer município, seja de que porte for, as necessidades são sempre maiores que o dinheiro disponível. Por isso, ele precisa aplicar muito bem os recursos públicos e ampliá-los com parcerias com empresas e entidades da sociedade civil – algo particularmente importante para a expansão das ações na área social.

Assim, a partir do diagnóstico sobre a situação do município, é chegada a hora de eleger prioridades. Prioridade significa escolha. Quando tudo é prioridade, nada é prioritário.

As prioridades de uma gestão devem ser explicitadas ainda durante a campanha eleitoral. É uma forma de não frustrar o cidadão. Ao assumir a prefeitura, constatada a real situação do município, o prefeito deve trabalhar, desde o primeiro dia de sua administração, para cumprir compromissos, atender prioridades e alcançar suas metas.

É importante lembrar que, no primeiro ano da administração, o prefeito herda o orçamento elaborado na gestão anterior. Se verificar que este abrange

O BOM PREFEITO
PRIORIZA,
SEMPRE, AS
AÇÕES NA
ÁREA SOCIAL
E BUSCA
A MELHOR
APLICAÇÃO
DOS RECURSOS

prioridades distantes dos compromissos que ele, quando ainda candidato, assumiu com seus eleitores, deve remanejar recursos, observando limites e condições aprovados quando da apreciação do projeto de lei orçamentária pela Câmara de Vereadores. Para os anos seguintes, todo realismo é necessário. As prioridades deverão estar claramente apontadas e vislumbradas, não apenas pelo Executivo municipal, mas também pelos vereadores e pela sociedade em geral.

O bom prefeito prioriza, sempre, as ações na área social. Educação, saúde, saneamento e proteção social merecem atenção especial. É importante ter em mente que, de acordo com os artigos 77 e 212 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, os municípios devem aplicar, no mínimo, 25% da receita com impostos e transferências em educação e 15% em ações de saúde. Mas não basta simplesmente cumprir estes percentuais. Cabe ao bom administrador buscar a melhor aplicação dos recursos, bem como o atendimento às metas estabelecidas para cada uma das áreas.

PLANEJAR A CIDADE

Município bem ordenado é melhor para se viver

O crescimento desordenado e a deterioração da qualidade de vida nas cidades – principalmente as de maior porte – já eram preocupação dos constituintes de 1988. O artigo 182 da Constituição Federal prevê que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, esse artigo foi regulamentado, cabendo ao Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades, a competência para emitir orientações e recomendações sobre sua aplicação.

Conforme determina a Resolução nº 25 do conselho, de 18 de março de 2005, os municípios com população com mais de 20 mil habitantes (pelo Censo de 2000) ou que integram regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas deverão elaborar planos diretores até outubro de 2006. No caso das localidades em que os planos já estiverem em vigor há mais de dez anos, devem ser apresentados novos, também até outubro de 2006.

Na Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, estão discriminados os conteúdos e procedimentos a serem seguidos para a elaboração e aprovação do plano diretor. Os prefeitos devem ficar atentos a suas determinações, que prevêem amplo processo participativo da sociedade civil e da Câmara de Vereadores na preparação e apreciação dos planos.

LEGADO À POPULAÇÃO

No orçamento, as metas físicas devem ficar claras

Diagnóstico pronto, prioridades estabelecidas, resta ao prefeito definir que realizações pretende apresentar à população quando sua administração estiver chegando ao término. É o ponto de chegada que irá orientar a condução da máquina ao longo do trajeto de quatro anos de gestão.

É indispensável o estabelecimento de metas quantitativas, físicas a serem atingidas ao final do mandato, com a indicação dos resultados parciais a serem obtidos a cada ano. As metas anuais permitem, entre outros aspectos, monitorar, avaliar e corrigir rumos, quando isso se fizer necessário, para garantir que o alvo seja atingido. Trata-se, em suma, de bem planejar.

A seguir, são apontados alguns indicadores da área social que devem merecer tratamento prioritário por parte das prefeituras.

EDUCAÇÃO

- matrículas na educação infantil;
- matrículas no ensino fundamental;
- analfabetismo (população com 15 anos ou mais);
- abandono escolar;
- infra-estrutura das escolas (bibliotecas, luz, água, banheiros, esgotamento sanitário);
- escolas com computadores e acesso à internet;
- escolas com quadra de esportes.

SAÚDE

- mortalidade infantil das crianças de até um ano de idade;
- mortalidade infantil das crianças de até cinco anos de idade;
- mortalidade materna;
- cobertura vacinal;
- cobertura da população pelo Programa Saúde da Família;
- cobertura da população por Agentes Comunitários de Saúde.

É O PONTO
DE CHEGADA
QUE IRÁ
ORIENTAR A
CONDUÇÃO
DA MÁQUINA
AO LONGO
DO TRAJETO DE
QUATRO ANOS
DE GESTÃO

ADMINISTRAR
BEM EXIGE
FINANÇAS
EM ORDEM.
HÁ VÁRIOS
INSTRUMENTOS
LEGAIS QUE
AJUDAM
O PREFEITO
NESSA TAREFA

SANEAMENTO

- domicílios ou famílias servidas por rede geral de esgoto, pluvial ou fossa séptica;
- domicílios ou famílias servidas por água com rede geral, poço ou nascente;
- domicílios com lixo coletado por serviço de limpeza ou colocado em caçambas;
- coleta seletiva de lixo.

PROTEÇÃO SOCIAL

- famílias que recebem Bolsa Família ou outro benefício;
- idosos e portadores de deficiência que recebem Benefício de Prestação Continuada (BPC/Loas);
- Programa Primeiro Emprego;
- Programa de Prevenção ao Uso de Drogas;
- Programa de Geração de Emprego e Renda;
- Programa de Qualificação Profissional.

Vale a pena destacar que a integração dos programas sociais e a unificação do gerenciamento das ações são condições indispensáveis para reduzir a pobreza e romper as condições que a fazem se reproduzir.

Na publicação *Competência – O jeito tucano de governar*, editada pelo Instituto Teotônio Vilela em abril de 2005, estão definidas e quantificadas em detalhes metas e os objetivos que o administrador público municipal deve perseguir para fazer uma boa gestão. Consulte-a também.

RESPONSABILIDADE FISCAL

O município tem que caber no orçamento

Administrar bem exige finanças em ordem. Não é preciso inventar a roda. Há vários instrumentos legais que ajudam o prefeito nessa tarefa. O principal deles é a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em vigor desde 2000. A LRF tem muito apoio popular, algo que extrapola até a figura do governante. Por que será que é assim?

Isso está ligado a uma idéia muito simples. Embora não conheça as technicalidades da lei, que é muito complexa, todo cidadão é capaz de compreender que os chefes de governo devem administrar os recursos

A SITUAÇÃO MAIS COMUM NO INÍCIO DE MANDATO É A INSUFICIÊNCIA DE RECEITA E DESPESAS EM EXCESSO

da prefeitura mais ou menos do mesmo modo que o chefe de família toma conta do dinheiro da casa. Ou seja, é preciso que gastos e receitas tenham equilíbrio.

Quando se assume uma prefeitura, o que é preciso ter em mente em termos de finanças públicas? A LRF traz algumas indicações sobre os passos que devem ser seguidos.

A situação mais comum no início de mandato – principalmente para aqueles prefeitos que estão ocupando o cargo pela primeira vez – é a insuficiência de receita. Aí as razões são várias: problemas na administração tributária, renúncias fiscais acima do que as contas agüentam, repasses dos governos federal e estadual insuficientes para atender às necessidades ou expectativas, entre tantas outras.

Por outro lado, para desespero do novo gestor, sobram despesas e dívidas para pagar. Destacam-se aí os gastos sociais crescentes com ensino e saúde, as despesas com manutenção, pessoal e custeio. No caso das dívidas, o mais grave costuma ser o compromisso com restos a pagar herdados de exercícios anteriores e alguns gastos pré-eleitorais inchados – o que, infelizmente, ainda é comum no Brasil.

Em relação ao que passou, até para se proteger, o prefeito deve procurar verificar o que foi feito e terá reflexo direto na sua gestão, como contratos, licitações

etc. Então, é preciso verificar a legalidade disso para fazer correções e avaliar se realmente os pagamentos são devidos. É essencial uma orientação jurídica para saber como proceder.

Tomadas estas providências, os novos prefeitos devem estar preparados para um novo desafio que a legislação lhes impõe: no primeiro ano de sua gestão terão de conviver com o previsto no Plano Plurianual (PPA) e no orçamento anual preparados ainda no governo anterior. Não é incomum que padeçam de falta de prioridades, receitas superestimadas, despesas subestimadas e gastos não-programados.

Alguns prefeitos também se deparam com um clima de desordem administrativa e de falta de transparência. Isso se reflete em ineficiência e má condução de programas, licitações e contratos realizados de forma irregular no passado – um quadro que precisará, pois, ser corrigido. Situações assim tornam inevitável um ajuste fiscal.

Para atender dispositivos legais e constitucionais, o Executivo municipal deve elaborar, no primeiro ano de mandato, o PPA que irá vigorar durante os quatro anos seguintes – três de sua gestão e um ano da administração vindoura. A cada ano também devem ser elaborados, apreciados e aprovados pelas câmaras de vereadores a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o orçamento anual.

NÃO É
INCOMUM
QUE PPA E
ORÇAMENTO
PADEÇAM DE
FALTA DE
PRIORIDADES,
RECEITAS
SUPERESTIMADAS
E DESPESAS
SUBESTIMADAS

AS METAS
FÍSICAS
SERVEM PARA
TRANSMITIR
COM CLAREZA
COMO É QUE
O PREFEITO VAI
MATERIALIZAR
A PROMESSA
ELEITORAL

Pode parecer tarefa complicada, mas existem modelos padronizados a serem seguidos na elaboração e apresentação dessas peças de orçamento e planejamento, o que facilita bastante o trabalho do gestor municipal.

De forma simplificada, o PPA deve apresentar as metas físicas a serem perseguidas pela prefeitura ao longo dos quatro anos seguintes. Vale lembrar que no passado os PPAs estavam muito mais próximos de peças de ficção. Com a LRF, isso vem, aos poucos, mudando.

O PPA deve prever as ações necessárias para se atingir os objetivos. Estipular quais serão estas metas dependerá do diagnóstico, das prioridades, dos compromissos que o prefeito assumiu com seu eleitorado na campanha.

As metas físicas servem para transmitir com clareza como é que o prefeito vai materializar a promessa eleitoral. Tudo considerando a relação custo-benefício, ou seja, quais proveitos palpáveis a comunidade obterá a partir da aplicação de determinada verba.

Feito o PPA, é necessário traçar os objetivos de cada ano. Essa é a função da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a LDO. Anual, apresenta as prioridades de cada exercício e traz metas fiscais para três anos conforme cinco variáveis básicas: receita, despesa, resultado pri-

mário, resultado nominal e dívida pública, tudo também de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No primeiro ano de gestão, as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO são fundamentais para construir o orçamento e traçar o plano de vôo do prefeito para todo o seu mandato. Nos anos seguintes, elas servirão de referência para que se afira o grau de sucesso da estratégia estipulada.

Resta claro que esse conjunto de leis não é mera burocracia, não é algo que se faz apenas para cumprir uma satisfação legal. Serve de instrumento de gerenciamento do município. Deve-se olhar para as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal não como percalços contábeis, mas como instrumentos que vão auxiliar o prefeito a organizar a vida do município.

A boa gestão não pára no planejamento e na elaboração do orçamento; ela também abarca uma boa execução do que foi estabelecido. A execução orçamentário-financeira tem que ser estruturada de forma a servir de mecanismo de correção de desvios, para que aquilo que se planejou de fato se consume.

Até 30 dias depois do orçamento aprovado, cabe ao gestor fazer a programação financeira mensal - dispondo também de metas de arrecadação - para verificar como o orçamento está se comportando. Passo

AS EXIGÊNCIAS
DA LRF
NÃO DEVEM
SER VISTAS
COMO MERA
BUROCRACIA.
SÃO
INSTRUMENTOS
PARA
ORGANIZAR
O MUNICÍPIO

TODA VEZ QUE
SE FAZ UMA
DESPESA É
PRECISO SABER
SE EXISTE
PROGRAMAÇÃO
FINANCEIRA
PARA TANTO

seguinte é confrontar a realidade com o que foi previsto, permitindo eventuais ajustes de rota.

O acompanhamento da execução orçamentária se faz por meio de relatórios publicados a cada dois meses. Neles compara-se a receita arrecadada e a despesa executada com o que foi programado. Obrigatoriamente públicos, tais documentos também são cruciais para garantir transparência ao trabalho da prefeitura.

Como a geração de despesas se insere nesse processo? Toda vez que se faz uma despesa é preciso saber se ela está prevista no PPA, se está no orçamento, se existe programação financeira para tanto. Em suma, é necessário conhecer qual é o impacto orçamentário-financeiro daquele gasto. Quando se tratar de despesa permanente – que perdurará por muitos anos – é preciso haver cobertura do lado das receitas. É a própria Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 17, que exige essa previsão.

Somente depois de cumpridas as exigências e enquadradas as despesas, é que se faz uma licitação, um empenho, um contrato – algo regido não só pela LRF, mas também pela Constituição, pela Lei nº 4.320 e pela Lei de Licitações.

Importante: essa é uma ordem que não pode ser desrespeitada. É errado, por exemplo, fazer uma despesa e só então procurar abrigá-la no orçamento. Não é possível criar um gasto sem que antes tenha sido feita a previsão orçamentária, a licitação, o contrato. Não se pode pagar primeiro e empenhar depois. Qualquer dispêndio que subverta essa sequência já está na ilegalidade: para que os instrumentos orçamentários funcionem como ferramentas gerenciais é preciso respeitá-los.

O ORÇAMENTO COMO FERRAMENTA

Leis ajudam a melhor administrar a cidade

Somados, a LRF, o PPA, a LDO e os orçamentos anuais compõem os instrumentos legais que ajudarão o prefeito a buscar uma boa gestão fiscal. A partir daí, é preciso olhar para frente e estabelecer uma agenda fiscal em bases realistas, descobrir as vocações do município, buscar parcerias e aperfeiçoar a gestão. É o momento de fazer um divisor de águas, separando claramente as providências que precisam ser adotadas em relação àquilo que foi herdado e o que se pretende construir daí em diante.

É ERRADO
PENSAR
APENAS EM
METAS DE
SUPERÁVIT
PRIMÁRIO.
DEVE-SE BUSCAR
O GASTO DE
QUALIDADE

O interessante nesse processo é que ele deve gerar frutos. Feito o PPA, depois a LDO, o orçamento e a execução, deve haver uma avaliação permanente dos resultados que sirva, inclusive, para alimentar as próximas peças orçamentárias. Assim, a cada exercício, o município poderá melhorar seu planejamento e avançar, verificando o que deu certo e corrigindo os equívocos.

Cabe ao bom gestor estar sempre atento às melhores formas de administrar o município. É errado pensar apenas em metas de superávit primário. O que deve ser buscado é a ótica gerencial dos programas, o gasto de qualidade, a economia que não gera efeitos maléficos para a comunidade. Esta é a melhor forma de se atingir os objetivos estabelecidos no PPA.

No caso das dívidas, quando forem muito elevadas, deve-se tentar negociá-las com os fornecedores. Para muitas despesas do município, é possível estabelecer parcerias. Honrando os créditos na praça e modernizando a gestão, o administrador tende a recuperar a credibilidade da prefeitura junto aos credores. Isso é importante para impulsionar a agenda de realizações do prefeito.

Despesa é importante, mas receitas são cruciais para sustentar um bom plano de governo – sem, no entanto, sufocar o contribuinte. A Lei de Responsabilidade Fiscal, nos seus artigos 11 a 14, traz

disposições a esse respeito. É preciso instituir, prever e arrecadar os impostos de competência municipal, com atenção redobrada às renúncias de receita. Quando forem feitas, estas devem ser acompanhadas de estimativas de impacto orçamentário e financeiro por três anos, justamente para verificar se estão de acordo com as metas fiscais. Em alguns casos, para sanar perdas é possível aumentar alguma outra receita, equilibrando as duas pontas.

Uma agenda fiscal específica para as receitas deve buscar a modernização da administração tributária, a fim de intensificar esforços de cobrança da dívida ativa e de fiscalização. Cruzar informações e verificar o estado dos cadastros, como no caso do IPTU, são medidas desejáveis e eficazes.

Tais cuidados às vezes demandam a edição de normas que, por sua vez, dependerá de ações nas câmaras de vereadores. É dali que a prefeitura é permanentemente monitorada. Bem como é dali que surgem as leis que podem modificar a vida da comunidade e às quais o bom gestor deve estar sempre atento para que não o surpreendam.

É preciso estar ciente de que quem não cumpre a LRF está sujeito a sanções, que podem ser administrativas – suspensão das transferências voluntárias de convênios, da cooperação de crédito e das garantias – ou pessoais – destituição do cargo, inelegibilidade,

A AGENDA
FISCAL DEVE
BUSCAR
MODERNIZAR A
ADMINISTRAÇÃO
TRIBUTÁRIA

ATENÇÃO
REDOBRADA
DEVE SER
RESERVADA ÀS
DESPESAS DE
PESSOAL,
PROBLEMA
QUE AFLIGE
BOA PARTE DAS
PREFEITURAS

detenção, reclusão e multa com base nos vencimentos pessoais.

Também por isso, a agenda fiscal do prefeito responsável não pode prescindir da atenção aos limites de gastos. A LRF estabelece tetos para despesas com pessoal como proporção da receita corrente líquida do município. Dispendios com pagamento de dívida, operações de crédito, serviços da dívida e garantias também são estipulados com base nesta relação e estão fixados em resoluções do Senado Federal.

Atenção redobrada deve ser reservada às despesas de pessoal. E este é um problema que aflige boa parte das prefeituras. Uma primeira providência deve ser a realização de auditoria na folha de pagamentos de ativos e inativos. Isso porque alguns problemas são carregados ao longo do tempo, os cadastros acumulam erros e é preciso corrigi-los. Muitas vezes gasta-se com esta finalidade muito mais do que a própria legislação permite ou do que seria necessário para executar os compromissos da prefeitura.

Há, ainda, regras especiais para fim de mandato. A LRF diz que o prefeito não pode deixar restos a pagar em volume superior aos recursos em caixa que legar a seu sucessor. Assim sendo, é melhor planejar e compor o caixa gradualmente para evitar apertos de última hora.

Os efeitos financeiros das ações de cada governante devem limitar-se ao seu mandato. Mais que isso, cada governo tem que caber dentro de seu território, sem fazer novas dívidas ou rolagens.

E uma última regra: a transparência da gestão é soberana. É preciso divulgar as contas, e da forma mais simplificada possível, para que qualquer cidadão possa compreendê-las.

A lei exige uma divulgação anual. Mas prevê também o relatório de gestão fiscal, quadrimestral, e o relatório de execução orçamentária, bimestral. Tornar inteligível a linguagem técnica do orçamento auxilia o combate à corrupção e permite o controle social, com acesso popular às políticas públicas.

Isso tudo compõe uma gestão competente, que planeja e busca a melhor forma de gastar e arrecadar, a administração mais eficiente, para alcançar o objetivo de todos os que se lançam na vida pública com responsabilidade: melhor servir à população.

TORNAR
INTELIGÍVEL A
LINGUAGEM
TÉCNICA DO
ORÇAMENTO
AUXILIA O
COMBATE À
CORRUPÇÃO
E PERMITE O
CONTROLE
SOCIAL



Senado Federal - Anexo I,
17º andar - Sala 1707
70165-900 - Brasília - DF
Fones: (61) 3311-3986 - (61) 3323-7990
Fax: (61) 3311-3891
www.itv.org.br
e-mail: itv@itv.org.br



Av. L2 Sul, Quadra 607, Conjunto B, Edifício Metrôpolis, Cobertura 2
70200-610 - Brasília - DF
Tel: (61) 3424-0500 Fax: (61) 3424-0519
www.psdb.org.br
e-mail: tucano@psdb.org.br

LIDERANÇA DO PSDB NO SENADO FEDERAL

Senado Federal - Edifício Principal - 1º Andar
70165-900 - Brasília - DF
Fone: (61) 3311-4747 Fax: (61) 3311-4830

Líder: Senador Arthur Virgílio

LIDERANÇA DO PSDB NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Câmara dos Deputados - Edifício Principal - Térreo - Sala T-15
70160-900 - Brasília - DF
Fone: (61) 3215-9346 Fax: (61) 3215-9360

Líder: Deputado Alberto Goldman

PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PSDB

Fundado em 25 de junho de 1988

Comissão Executiva Nacional

Eleita em 21 de novembro de 2003

Presidente de Honra

Fernando Henrique Cardoso

Presidente

José Serra

1º Vice-Presidente

Eduardo Azeredo

Vice-Presidentes

Aloysio Nunes Ferreira Filho

Carlos Alberto Leréia

Dante de Oliveira

Leonel Pavan

Álvaro Dias

Secretário Geral

Bismarck Maia

1º Secretário: Eduardo Paes

2º Secretário: Geraldo Melo

Tesoureiro: João Almeida

Tesoureiro Adjunto

Luiz Paulo Vellozo Lucas

Vogais

Arnaldo Madeira, Eduardo Gomes, Jutahy Junior,

Luiz Carlos Hauly, Nilson Pinto, Rafael Guerra,

Sérgio Guerra, Vicente Arruda, Yeda Crusius

Suplentes

Anivaldo Vale, Bosco Costa, Fátima Pelaes, Firmino Filho,

Helenildo Ribeiro, Maria de Lourdes Abadia

O administrador público deve ter clareza sobre o que irá oferecer à população desde o dia em que decide candidatar-se.

Deve ter bem definidas as prioridades de sua gestão; saber quais ações estão ao seu alcance; montar um orçamento com despesas e receitas muito bem estimadas; tecer metas e objetivos palpáveis, tudo tendo em vista a melhoria das condições de vida da população do seu município. Pensando nisso, ao longo de 2005 o ITV realizou Encontros Regionais sobre Gestão Pública e Políticas Sociais em diversos Estados. A síntese destes debates está reunida nesta publicação.



www.itv.org.br