



XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Programa de Metas Como Instrumento de Planejamento Urbano¹

Targets Program as an Instrument of Urban Planning

Mauro Ferreira², Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), mauroferreira52@yahoo.com.br

Murilo Gaspardo³, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), murilogaspardo@franca.unesp.br

¹ Esta pesquisa é financiada pela FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo de São Paulo).

² Professor voluntário do Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Avaliação de Políticas Públicas da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Franca – SP. Doutor (2007) e Mestre (1989) pelo IAU da USP São Carlos.

³ Professor da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais (FCHS) da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), Campus de Franca – SP. Doutor (2013) e Mestre (2009) em Direito do Estado pela USP.

RESUMO

A partir de Emenda à Lei Orgânica da metrópole de São Paulo, dezenas de municípios brasileiros aprovaram Emendas similares que instituíram a obrigatoriedade de Prefeitos apresentarem programas de metas baseados nas propostas que defenderam durante as campanhas eleitorais, apresentando como objetivos expressos a qualificação do debate eleitoral, contribuir com a prática do planejamento na Administração Pública e fortalecer o controle social das políticas públicas, inclusive a política urbana. Desenvolvemos um estudo comparativo entre os dez Municípios do Estado de São Paulo cujos Prefeitos apresentaram seu Programa de Metas para a gestão 2013 – 2016, por meio do qual pretendemos verificar se as normas estavam sendo cumpridas e a viabilidade de transposição de propostas elaboradas para a realidade de grandes municípios para pequenos e médios. Os resultados obtidos apontam as dificuldades enfrentadas na implantação da lei pelos municípios paulistas e sua ineficácia como instrumento de planejamento no formato atual.

Palavras Chave: Programa de metas; Planejamento municipal; Municípios paulistas.

ABSTRACT

After amendments to the Organic Law of the metropolis of São Paulo, dozens of Brazilian municipalities approved similar Amendments that instituted the obligation of Mayors to present programs of targets based on the proposals that they defended during the electoral campaigns, presenting as expressed objectives the qualification of the electoral debate, Contribute to the practice of public administration planning and strengthen the social control of public policies, including urban policy. We have developed a comparative study among the ten Municipalities of the State of São Paulo, whose Mayors presented their Targets Program for 2013-2016, through which we intend to verify if the norms were being fulfilled and the feasibility of transposing proposals elaborated for the reality From large municipalities to small and medium-sized ones. The results obtained point out the difficulties faced in the implementation of the law by the municipalities of São Paulo and its inefficiency as a planning tool in the current format.

Keywords/Palabras Clave: Program of targets; Municipal planning; Municipalities of São Paulo.

PROGRAMA DE METAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO URBANO

Inovação institucional aprovada de forma pioneira pelo Município de São Paulo no ano de 2008, a Emenda à Lei Orgânica do Programa de Metas foi uma iniciativa do Movimento Nossa São Paulo (MNSP) – posteriormente denominado de Rede Nossa São Paulo (RNSP), que também realiza o monitoramento de sua aplicação. A norma instituiu a obrigatoriedade de Prefeitos apresentarem programas de metas baseados nas propostas que defenderam durante as campanhas eleitorais, o que, associado a um conjunto de institutos complementares, tem como objetivos expressos: qualificar o debate eleitoral, contribuir com a prática do planejamento na Administração Pública e fortalecer o controle social das políticas públicas. A Emenda paulistana determina, em linhas gerais, que o Prefeito, eleito ou reeleito, apresente, até noventa dias após a sua posse, um “Programa de Metas de sua gestão”. O mesmo dispositivo enuncia que tal Programa deve conter as prioridades sobre “as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade”. Essas prioridades devem observar, no mínimo, as diretrizes apresentadas na campanha eleitoral do Prefeito “e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico”.

Tais exigências colocam o acompanhamento e monitoramento das metas relativas à política urbana prevista no PDE como elemento importante para discutir sua eficiência e eficácia, tornando-o elemento novo no processo de planejamento urbano, pois obras, programas e serviços do poder público modificam as condições materiais de vida e a estruturação físico-territorial da cidade. Trata-se de um instrumento inovador também para o planejamento urbano que começa a se espalhar pelo país. Atualmente, outros quarenta e seis municípios, de catorze diferentes estados brasileiros, além de seis de outros países da América do Sul (Argentina, Paraguai e Peru) também aprovaram a Emenda (REDE NOSSA SÃO PAULO, 2016).

O PROGRAMA DE METAS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

Este trabalho é parte de um estudo comparativo de caráter interdisciplinar, realizado entre os dez Municípios do Estado de São Paulo cujos Prefeitos apresentaram seu Programa de Metas para a gestão 2013 – 2016, por meio do qual pretendemos verificar a viabilidade de transposição de propostas elaboradas para a realidade de grandes municípios ou metrópoles para pequenos e médios municípios.

Quadro 01. Caracterização dos municípios da pesquisa

Município	População ¹	Área (km ²)	Região Administrativa ou de Governo
Bragança Paulista	160.665	512,58	RA Campinas/RG Bragança Paulista
Campinas	1.164.098	794,57	RM de Campinas
Holambra	13.375	65,57	RM Campinas
Jaboticabal	75.820	706,60	RA Ribeirão Preto
Jundiaí	401.896	439,20	AU de Jundiaí

Louveira	43.862	55,13	AU de Jundiaí
Mirassol	57.857	243,22	RA S.J. Rio Preto
São Carlos	241.389	1136,90	RA Central/ RG São Carlos
São José do Rio Preto	442.548	431,94	RA S.J. Rio Preto
São Paulo	11.967.825	1521,11	RM São Paulo
Mogi das Cruzes	424.633	712,54	RM São Paulo
Piracicaba	391.449	1378,06	AU de Piracicaba

Fonte: População estimada pelo IBGE em 2015, Quadro criado pelos autores.

Desde a Constituição de 1988, foram instituídos diversos instrumentos destinados a ampliar o controle social e institucional sobre os governantes, bem como vários dispositivos com a finalidade de induzir ou determinar a prática do planejamento na Administração Pública. Desta forma, devemos compreender a Emenda do Programa de Metas, tanto em termos jurídicos como político-administrativos, no contexto da democratização e modernização da administração pública, pois, segundo Pochman (2016:280),

“é premente a necessidade da renovação da agenda para a governança na administração pública brasileira. Ganha destaque, neste sentido, o movimento institucional acerca das mudanças demográficas e tecnológicas que permitem inovar na gestão das políticas públicas. Em síntese, a redefinição de ações e a horizontalização do conjunto das políticas de proteção (previdência, assistência e saúde), promoção (educação, cultura e trabalho) e infraestrutura (habitação, urbanismo e saneamento) social. Isso porque somente o imperativo da integração orçamentária e intersectorialização das políticas públicas, articuladas por ações matriciais no plano territorial, permitirão enfrentar, em novas bases, as mudanças socioeconômicas que surgem na transição para a sociedade pós-industrial”.

O ciclo de planejamento orçamentário municipal, regulado por um conjunto de normas legais possui linguagem própria e pouco acessível aos leigos, constituída basicamente por três peças orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (GUERRA, 2016). Por outro lado, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) exige a incorporação das propostas do Plano Diretor Municipal a esses instrumentos básicos, dispondo especificamente sobre a “gestão orçamentária participativa” (Art. 44), que determina a “a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”. Segundo Fernandes, *in* Carvalho & Roszbach (2016:61), o Estatuto da Cidade

“regulamentou e expandiu os dispositivos constitucionais sobre política urbana, além de ter explicitamente reconhecido o “direito à cidade sustentável” no Brasil. Essa lei federal resultou de um intenso processo de negociação de mais de dez anos, entre as forças políticas e sociais, e confirmou e ampliou o papel fundamental jurídico-político dos municípios na

formulação de diretrizes de planejamento urbano, bem como na condução dos processos de desenvolvimento e gestão urbana.”.

Para este autor, a utilização combinada de mecanismos tradicionais de planejamento, como o zoneamento de uso e ocupação do solo com os novos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, tais como o parcelamento/edificação/utilização compulsórios ou a separação entre o direito de propriedade e o de construir criaram possibilidades novas para o planejamento territorial mais eficiente e justo diante da gravidade das questões sociais e ambientais urbanas, além de garantir a efetiva participação dos cidadãos no processo decisório do planejamento. (Fernandes, 2016)

O Estatuto da Cidade (art. 4º) define um conjunto de instrumentos que possibilitam ao Município “condições de construir uma política urbana que concretize, de fato, a função social da propriedade urbana e o direito de todos à cidade. Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos”. (Fernandes, 2016:62)

Para se tornar efetivo, o Plano Diretor também deve fazer parte do orçamento municipal, já que os investimentos públicos devem obedecer a suas diretrizes, o que implica que o Programa de Metas deve fazer o mesmo em todo o processo orçamentário e nos demais programas, planos e projetos setoriais municipais.

Se um dos elementos fundamentais do Estatuto da Cidade é a promoção da participação da sociedade na gestão urbana, o Programa de Metas avança ao permitir o acompanhamento e o monitoramento dos resultados do processo de planejamento urbano e da destinação dos recursos públicos, tornando-se mais um espaço para a disputa por investimentos e de pactuação de um planejamento urbano que leve em conta a população de baixa renda, quase sempre excluída dos processos participativos e decisórios sobre o futuro da cidade e do uso e ocupação do território.

No entanto, o Programa de Metas é um instrumento bem mais restrito do que outros, como os conselhos e as conferências, nos quais os cidadãos partilham do poder decisório com o Governo, dado o seu caráter meramente consultivo. Seu aspecto inovador encontra-se na matéria sobre a qual versa a participação, pois enquanto conselhos e conferências setoriais tratam de políticas específicas, o Programa de Metas abre a possibilidade para um debate articulado sobre todas as dimensões da ação pública. Além disso, não trata apenas dos meios e estratégias utilizados pela Administração, como o orçamento, mas também dos resultados que se pretende atingir. Assim, ainda que sem poder decisório e de forma limitada, permite a ampliação da participação social na formulação e no controle das políticas públicas, bem como fornece instrumentos que favorecem o debate sobre as questões de interesse público e a educação para o exercício da cidadania.

Outro aspecto a ser considerado é a própria ideia de planejamento na Administração Pública. De acordo com Bercovici (2006: 145), “o planejamento coordena, racionaliza e dá uma unidade de fins à atuação do Estado, diferenciando-se de uma intervenção conjuntural ou casuística”. Portanto, não existe planejamento 'neutro', pois se trata de uma escolha entre várias possibilidades, escolha guiada por valores políticos e ideológicos, de maneira que se trata de um processo tanto técnico como político.

A determinação do planejamento está bastante presente na Constituição Federal e nas normas infraconstitucionais. A Constituição determina que a lei que instituir o “Plano Plurianual” (PPA)

aprovada a cada quatro anos, “estabelecerá, 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” (Art. 165, § 1º). Portanto, o PPA define o planejamento das atividades governamentais. No mesmo sentido, a “Lei de Diretrizes Orçamentárias” (LDO), editada anualmente, “compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente...” (Art. 165, § 2º). Por sua vez, a Lei 4.320/1964, que “estatui normas gerais de Direito Financeiro”, em seu Art. 2º, prescreve que: “a Lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, observada os princípios de unidade, universalidade e anualidade”. Todos esses dispositivos são simetricamente aplicados aos estados e aos municípios.

Especificamente com relação às matérias orçamentária e financeira, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal) também apresenta uma série de dispositivos referentes à transparência na gestão pública, que incluem a ampla divulgação de forma atualizada para “pleno conhecimento e acompanhamento pela sociedade”, inclusive por meios eletrônicos, das leis orçamentárias, prestação de contas, execução orçamentária e financeira etc. Constatamos que o princípio constitucional da publicidade e a transparência tornaram-se explicitamente um instrumento de controle social. O que a Emenda do Programa compreende, entre outros, os direitos de obter: (...) VII – informação relativa: a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos”.

Quando observadas em conjunto com as motivações da edição da Emenda do Programa de Metas, essas pequenas inovações em termos de transparência e prestação de contas, revelam uma preocupação com o incentivo à cultura da participação e à aproximação do Poder Público com a sociedade, bem como a exigência de se tornar as informações referentes à elaboração e execução das políticas públicas mais acessíveis ao “cidadão comum”, aos sujeitos que não têm conhecimentos especializados, até porque as peças por meio das quais são divulgadas informações, por exemplo, sobre orçamento e execução orçamentária são de difícil compreensão.

O Estatuto da Cidade também apresenta diversas disposições referentes ao planejamento (Art. 2º, IV, por exemplo), o qual constitui um dos instrumentos fundamentais para a concretização dos objetivos dessa Lei (Art. 4º), especialmente por meio do “Plano Diretor” (Art. 40, caput e § 1o) e deve prever “sistema de acompanhamento e controle” (Art. 42, III). A exigência de planejamento na Administração Pública, portanto, não é nova, e a Constituição Federal determina que o PPA e a LDO deva conter elementos muito semelhantes àqueles exigidos pela Emenda do Programa de Metas.

Entretanto, como é de amplo conhecimento, ainda não temos uma cultura de planejamento na Administração brasileira e, não obstante a expressa determinação constitucional, em geral, metas e prioridades não estão presentes nas Leis Orçamentárias ou, quando estão, são tão vagas e imprecisas que nem deveriam ser denominadas dessa forma. Segundo Maricato (2011:97), não é por falta de leis ou de planos que as cidades brasileiras são o que são, há uma distância enorme entre o que se planeja e se executa, entre discurso e prática na política urbana. Não por outro motivo, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE – SP) vem realizando mudanças em suas atividades com a finalidade de ampliar a prática do planejamento nas prefeituras do interior paulista. Um dos trabalhos nesse sentido desenvolvido pelo TCE – SP integra o Projeto de Auditoria Eletrônica de Contas Públicas (Sistema AUDESP), que tem como objetivo aprimorar os procedimentos de coleta de dados e informações dos órgãos fiscalizados, buscando maior

agilidade nos trabalhos e aumento da qualidade dos dados (TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2016).

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Para coletar os dados necessários para a realização desta pesquisa adotamos, basicamente, duas técnicas: a análise documental e a entrevista semiestruturada com agentes públicos do Executivo e do Legislativo, representantes de movimentos sociais e da imprensa local. Foram analisados os seguintes documentos:

1) Normas federais pertinentes e decisões judiciais: 1.1) dispositivos pertinentes da Constituição Federal (referentes à participação popular e controle social, orçamento e finanças públicas e planejamento urbano) e da legislação federal (Estatuto da Cidade, Lei de Responsabilidade Fiscal e outras normas que regem a atividade financeira do Estado); 1.2) projetos e documentos referentes à tramitação no Congresso Nacional de propostas de Emendas a Constituição Federal (PECs) que visam instituir a obrigatoriedade do Programa de Metas nos três níveis da Federação;

2) Documentos específicos de cada município estudado: 2.1) Emendas às Leis Orgânicas do Programa de Metas (de todos os municípios em que foram aprovadas); 2.2) documentos referentes à tramitação nas Câmaras Municipais dos projetos que resultaram nas Emendas às Leis Orgânicas do Programa de Metas; 2.3) normas municipais eventualmente editadas para regulamentar a Emenda do Programa de Metas (leis, decretos, portarias), bem como dispositivos pertinentes da Lei Orgânica; 2.4) notícias e artigos publicados na imprensa local sobre o tema; 2.5) programas de governo protocolizados junto à Justiça Eleitoral no momento do registro das candidaturas dos Prefeitos eleitos em 2012; 2.6) Programas de Metas apresentados pelos Prefeitos eleitos após a sua posse; 2.7) publicações no Jornal Oficial, nos portais das Prefeituras e das Câmaras Municipais e da imprensa locais destinadas à divulgação do Programa de Metas; 2.8) publicações de convites para audiências públicas; 2.9) atas e listas de presença das audiências públicas destinadas a debater o Programa de Metas; 2.10) publicações oficiais referentes às prestações de contas (relatórios) sobre o cumprimento das metas (anuais e de períodos inferiores se previstos em lei); 2.11) publicações oficiais referentes a eventuais alterações nas metas; 2.12) Leis do Plano Plurianual (2014/2017), de Diretrizes Orçamentárias (2013, 2014, 2015, 2106) e Orçamentária Anual (2013, 2014, 2015 e 2016); 2.13) informações sobre o Programa de Metas divulgado por meios não escritos (vídeos, áudios); 2.14) informações gerais sobre o Município (obtidas junto ao IBGE e portais da Prefeitura e da Câmara Municipal); 2.15) pareceres do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e do Tribunal de Contas do Município de São Paulo sobre as contas da Prefeitura Municipal referentes ao exercício de 2013 (únicos disponíveis até o momento).

A APLICAÇÃO DO PROGRAMA DE METAS NOS MUNICÍPIOS PAULISTAS

Esse instrumento de planejamento, no caso paulistano (o primeiro a utilizar o mecanismo) para além de possibilitar melhor compreensão macroestrutural da cidade de São Paulo, gerando uma base de dados segura e extensa sobre as diversas áreas de políticas públicas, traduz em metas quantitativas e de compreensão facilitada à atuação da prefeitura, de forma a permitir que o cidadão comum, desprovido do conhecimento técnico necessário para que se compreendam as leis orçamentárias, entenda quais são as obras e os programas que serão realizados pela gestão municipal no período de 4 anos. Desta forma, a informação facilitada permite que se faça juízo de

valor sobre as escolhas feitas pelo representante eleito, tendo em vista a megaestrutura da cidade e a consequente dificuldade em compreender quais são as prioridades da gestão municipal.

As 223 metas que a Agenda 2012 contém foram subdivididas em seis eixos: “Cidade de Direitos”; “Cidade Sustentável”; “Cidade Criativa”; “Cidade Eficiente”; “Cidade Inclusiva”; e “Cidade de Oportunidade”. Foram realizadas audiências públicas nas 32 subprefeituras, porém a participação em diversas delas foi diminuta e a divulgação dos horários e locais foi falha. O MNSP, entretanto, compôs esses espaços. Os principais objetivos das audiências públicas, divulgar e debater o conteúdo das metas elaboradas pela prefeitura, de forma a forjar um instrumento conjunto de planejamento que incluía, também, os anseios e ideias da população das diversas localidades da cidade de São Paulo, não foram alcançados, uma vez que o programa não havia sido disponibilizado antecipadamente àqueles que participaram das audiências e, devido à complexidade do documento, tornou-se difícil a crítica e, quanto mais, as propostas. Até mesmo o MNSP elaborou seus pareceres posteriormente (FIABANE, 2011).

Depois de discutido o instrumento, durante sua vigência, a Prefeitura criou um portal na internet no qual disponibilizava as metas e o andamento destas de forma pormenorizada, apresentando as diversas etapas que deveriam ser superadas para a implementação de uma política pública. Já o Prefeito Fernando Haddad (Gestão 2013 – 2016) apresentou seu Programa de Metas, em março de 2013, com cento e vinte e três metas. Após sua apresentação, foram realizadas trinta e cinco audiências públicas, sendo uma geral, na Câmara Municipal, três temáticas e as restantes em cada uma das Subprefeituras. No entanto, a pesquisa apontou importantes diferenças entre a aplicação da lei na metrópole paulistana e nos demais municípios estudados que adotaram o mesmo instrumento, ou seja, a cópia de inovações legislativas simplesmente transplantadas sem qualquer mediação para municípios de médio ou pequeno porte nem sempre alcançam resultados satisfatórios.

Foi possível verificar que, apesar da relativamente grande adesão à Emenda do Programa de Metas entre os municípios brasileiros, considerando-se que a ideia foi lançada apenas recentemente, em apenas dezessete deles os Prefeitos efetivamente apresentaram seus Programas para a gestão 2013 – 2016. Portanto, em 36% dos municípios com a Emenda aprovada sua exigência mínima foi atendida. Destes, destacam-se os municípios de Minas Gerais, com 4 municípios em conformidade com a lei (80%); e São Paulo, onde 10 municípios cumpriram a obrigatoriedade de apresentação do programa (55,5%), os quais são os casos estudados por esta investigação: Bragança Paulista, Campinas, Holambra, Jaboticabal, Jundiaí, Louveira, Mirassol, São Carlos, São José do Rio Preto e São Paulo. Entre as capitais, 5 apresentaram o programa de acordo com o prazo previsto em lei (Belo Horizonte, João Pessoa, Rio de Janeiro, Florianópolis e São Paulo), o que corresponde a 62%, índice superior ao das demais.

Ao analisar o Plano de Governo dos prefeitos eleitos, o Programa de Metas e a legislação orçamentária dos dez municípios pesquisados (PPA e LOA) verifica-se uma enorme discrepância entre o que diz a lei e o que de fato foi previsto como meta quantificada e com indicador inserido nos orçamentos municipais para execução, que mostra que as obras públicas, em especial aquelas definidas pelo Plano Diretor, pelo plano de governo ou pelo Programa de Metas, foram pouco priorizadas nas leis orçamentárias (menos que 10% em média do total de projetos dos Programas de Metas), sem sequer entrar no mérito de seus prazos ou de sua real execução, à exceção dos municípios de São Paulo e Jundiaí. No Legislativo, a situação do Programa de Metas não é muito diferente daquela encontrada no Executivo: os vereadores opositoristas entrevistados, em tese os maiores interessados na diuturna fiscalização das ações do Executivo, não acompanham as metas (quando existem e quando previstas no orçamento municipal) por sua fragilidade técnica

(não há indicadores e metas quantitativas para a maioria das propostas) e também por não possuírem instrumentos adequados de cobrança, já que as Emendas não prevêm qualquer tipo de sanção ao Executivo pelo não cumprimento das metas.

Outro aspecto fundamental para o sucesso de uma legislação desta natureza, o acompanhamento e monitoramento pela sociedade civil e pela imprensa, não encontra respaldo na realidade dos pequenos e médios municípios. Apenas alguns dos municípios estudados contam com algum movimento da sociedade civil organizada similar à RNSP com interesse em monitorar um sistema de metas para o setor público, mas que não chegam a desenvolver qualquer ação desta natureza por sua debilidade técnica e institucional. Tendo em vista a estrutura do Programa de Metas, enquanto uma das atividades de um complexo mecanismo de controle social e gestão pública do planejamento urbano local, a presença de sociedade civil organizada é determinante para a sua realização efetiva. Além disso, a RNSP consome cerca de dois milhões de reais por ano, o que demonstra que operacionalizar um projeto desta magnitude exige investimento financeiro e capacidade para mobilizar uma equipe especializada de trabalho. Evidentemente, municípios menores podem montar uma estrutura mais simples e barata – mas alguma forma de organização social em função do monitoramento das metas e da efetividade da lei seria indispensável para seu acompanhamento.

Por outro lado, enquanto alguns municípios aprovaram a Emenda do Programa de Metas sem que houvesse movimento da sociedade civil organizada, há casos como Piracicaba e Mogi das Cruzes, ambas no Estado de São Paulo, nos quais embora existam movimentos semelhantes à RNSP, não houve a aprovação da Emenda. Nesses casos, que também investigamos para efeitos de comparação e controle de nossas hipóteses, os movimentos realizam trabalhos semelhantes aos da RNSP, como o monitoramento das atividades da Prefeitura e a divulgação de indicadores, sem que, entretanto, exista a obrigação de apresentação do Programa de Metas pelo Prefeito.

Registra-se ainda que, a partir dessas experiências, foi constituída a Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables (RLACTJDS), formada por iniciativas e movimentos de mais de sessenta cidades de dez países da América Latina com o propósito de promover “prácticas descentralizadas y compartiendo conocimientos para la construcción de mejores espacios urbanos em Latinoamérica”. Dentre suas ações encontram-se o monitoramento de indicadores de qualidade de vida e a promoção da participação cidadã, o que inclui troca de experiências, debates e ações relacionadas ao Programa de Metas.

A Rede Brasileira por Cidades Justas, Democráticas e Sustentáveis foi lançada num encontro realizado em Belo Horizonte em 2008. A Rede é composta por organizações sem afiliação política e está aberta a novas iniciativas, dentre as quais se destacam aquelas envolvidas com a aplicação do Programa de Metas, como a RNSP. Seu objetivo declarado é compartilhar informações e conhecimento entre os integrantes para promover o aprendizado mútuo, o apoio e fortalecimento de cada experiência local. Paralelamente à expansão dos movimentos pelo Brasil, uma articulação na América Latina começou a ser feita, no mesmo período, em 2008, com as cidades argentinas de Córdoba e Mendoza, que estavam interessadas na iniciativa paulistana da RNSP. Surgem os movimentos Nuestra Mendoza e Nuestra Córdoba, iniciando a organização de uma rede nacional naquele país. Com o tempo, outras cidades argentinas também se uniram à iniciativa. Foi realizado, em Bogotá, na Colômbia, um seminário sobre Cidades e Cidadania com o objetivo de impulsionar as trocas de experiências entre os movimentos sul-americanos, onde foram dados os primeiros passos para a criação de uma Rede Latino Americana de Cidades, que em sete anos (entre 2008 e 2015) envolveu 33 cidades de nove países (Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru e Uruguai) (CASARA, 2015)

A perspectiva desta Rede é a de que as cidades são cada vez mais o ambiente onde se realizam as políticas públicas que promovem a qualidade de vida, uma vez que mais de 80% da população latino-americana vive nas cidades. Porém, a realidade de desigualdade social, a democracia debilitada e a degradação ambiental são entraves para a construção de cidades justas, de forma que a atuação é voltada para a realização de atividades em diversas áreas, principalmente por meio de eventos e produção de indicadores, com o fim de conscientizar os cidadãos para a participação no planejamento dos municípios, disseminando e patrocinando diversas boas ideias e experiências da América Latina (RED CIUDADS, 2015). Verifica-se que as principais características do Programa de Metas são constantes em todos os municípios em que existe, seja no Brasil ou nos demais países onde a Emenda foi aprovada, mas é preciso aprofundar as pesquisas sobre sua eficácia, sob a perspectiva de que é necessária uma adaptação do instrumento às enormes diferenças existentes entre as cidades em termos de capacidade técnica e política para atender os dispositivos legais.

CONCLUSÕES

Essa similaridade e ausência de criatividade no formato legal do Programa de Metas, utilizado sem nenhuma discussão mais aprofundada em municípios e cidades tão díspares, sem levar em conta as enormes diferenças existentes entre as cidades e suas estruturas de governança é um dos principais aspectos que levam a sua pequena eficácia como instrumento de planejamento. É certo que os diferentes graus de êxito ou fracasso da Emenda do Programa de Metas não apresentam uma única explicação, devendo-se a um conjunto de fatores: 1) falta de adaptação do projeto às peculiaridades de cada localidade; 2) não previsão de sanções; 3) presença de movimentos sociais empenhados na concretização da Emenda do Programa de Metas e seus diferentes níveis de organização; 4) existência de corpo técnico qualificado na Prefeitura para condução do programa; 5) postura do Prefeito; 6) postura da Câmara Municipal; 7) composição das forças políticas do município; 8) condições histórico-sociais de exercício da cidadania no Brasil, presentes em todos os municípios (com especificidades, evidentemente) e tomada como uma variável de controle.

Quando principiamos a discussão para elaborar a proposta do projeto de pesquisa, tínhamos basicamente uma questão inicial que mobilizou nossa ação investigativa: se o Programa de Metas era realmente eficaz para aumentar o grau de eficiência e eficácia do planejamento de um governo municipal e suas ações, enquanto um processo continuado, democrático e participativo, que pudesse envolver a comunidade local de forma mais inteligível e direta que as discussões obrigatórias exigidas pela atual legislação orçamentária.

Por outro lado, os pesquisadores já vivenciaram pessoalmente diferentes experiências em governos municipais (no Legislativo e no Executivo), que incorporaram o modelo do Orçamento Participativo - OP e também processos de planejamento participativo e estratégico da gestão local, em municípios de pequeno e médio porte, que permitiam levantar dúvidas sobre a real eficiência e eficácia do Programa de Metas como instrumento de ampliação da participação democrática na ação governamental. Este ceticismo prévio quanto aos resultados efetivos da aplicação da Emenda considerava que um fator central para o sucesso dos processos participativos seria a existência de organismos e entidades fortes da sociedade civil com percepção e vivência democrática, ativas nos processos políticos locais e, ao mesmo tempo, que existisse um corpo técnico capacitado e permanente do poder público, dotado de visão abrangente sobre o seu papel numa democracia que excedesse os limites do corporativismo e da tecnoburocracia estatal. Caso contrário, a incapacidade técnica das prefeituras de pequenas cidades para lidar com mais uma demanda

técnica (o Programa de Metas exige definição de metas, custos e prazos de serviços e obras públicas com certo grau de precisão logo no início do mandato) num curto espaço de tempo (90% das emendas analisadas estabelece um prazo de noventa dias para a apresentação do Programa de Metas do Executivo) seria determinante para dificultar sua implantação, quando o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo tem sido pródigo em emitir alertas e punições aos executivos municipais do estado por descumprimento de normas comezinhas da Administração Pública.

Estudos recentes tem mostrado que as prefeituras brasileiras enfrentam grandes dificuldades para elaborar projetos, especialmente de saneamento, mobilidade e habitação para firmar convênios e conseguir recursos do Governo Federal, de 30% a 40% dos projetos apresentados por prefeituras aos ministérios são rejeitados por falta de qualidade técnica. Além disso, mais da metade dos municípios com até 20 mil habitantes, que equivalem a 70% das cidades do país, precisa recorrer a profissionais terceirizados na hora de preparar projetos (ABCP, 2013). Do total de municípios existentes no país em 2013 (5.570), segundo pesquisa realizada pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo - CAU/BR, apenas em 2.120 desse total (38%) existem profissionais arquitetos residentes (ARRUDA, 2015), o que evidencia a dificuldade das prefeituras em possuir em seus quadros permanentes técnicos habilitados com capacidade de dar respostas às demandas de novas exigências, como as do Programa de Metas.

A análise dos documentos coletados e informações sistematizadas (sem contar a inexistência deles nalguns municípios, apesar da exigência legal), incluídas as dificuldades encontradas pelos pesquisadores para sua obtenção nos sites das prefeituras mesmo aqueles que deveriam estar disponíveis e facilmente localizáveis por se enquadrar na chamada legislação de transparência em vigor (Lei de Acesso à Informação, de nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e as entrevistas realizadas com os responsáveis pelo Programa de Metas nos municípios, secretários municipais, vereadores, jornalistas e integrantes de organizações da sociedade civil mostram um quadro pouco promissor quanto à eficácia e eficiência do Programa de Metas como instrumento de planejamento: à exceção evidente das experiências de São Paulo e de Jundiaí, as demais são, em maior ou menor grau, executadas pró-forma. Alguns municípios cumprem a lei formalmente, em maior ou menor grau, mas pouco mudou na atuação do Executivo, do Legislativo e da sociedade civil quanto ao seu cumprimento ou acompanhamento real de programas e projetos. Noutros, nem formalmente houve respeito à legislação, até porque o não cumprimento da lei não gera qualquer tipo de punição aos gestores públicos.

Para o Legislativo e os vereadores, a inexistência de qualquer punição ao gestor público que descumpra o Programa de Metas desmotiva seu acompanhamento, pois suas iniciativas de fiscalização serão apenas de ordem política ou meramente retórica, sem poder para obrigar ou cobrar efetivamente os resultados do andamento dos programas e projetos, o que ficou claro nas entrevistas realizadas e na ausência de iniciativas legais do Legislativo para cobrar as metas estabelecidas. Os vereadores preferem, quando conseguem, acompanhar a discussão e prestação de contas orçamentária, pois podem encaminhar representações ao Ministério Público, Tribunal de Contas ou ao judiciário para tentar interferir em eventuais irregularidades.

A conclusão é que, na maioria dos municípios pesquisados, o Programa de Metas é tratado como mais uma exigência formal para os gestores e para os vereadores, que entra no mesmo bojo da legislação orçamentária, cujas audiências quadrimestrais obrigatórias também se revestem de pura formalidade, sem grandes consequências, participação ou cobrança de resultados por parte da sociedade civil.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABCP - Associação Brasileira de Cimento Portland. *Elaboração de propostas: conheça os principais condicionantes para obter recursos federais*. São Paulo: ABCP, 2013.
- ARRUDA, Ângelo. *Mais arquitetos para todo o Brasil e a pesquisa Datafolha/CAU-BR*. Disponível em: <www.caubr.gov.br/pesquisa2015/index.php/angelo-arruda/>. Acesso em 15 ago. 2016.
- BERCOVICI, Gilberto. *Planejamento e políticas públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado*. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BRASIL. *Constituição Federal, de 05 de outubro de 1988*. Diário Oficial da União. Brasília, 1988.
- BRASIL. *Lei Federal N.º 4.320/1964, de 17 de março de 1964*. Diário Oficial da União. Brasília, 1964.
- BRASIL. *Lei Complementar Nº 101/2000, de 04 de maio de 2000*. Diário Oficial da União. Brasília, 2000.
- BRASIL. *Lei Federal 10.257/2001, de 10 de julho de 2001*. Diário Oficial da União. Brasília, 2001.
- BRASIL. *Lei Federal 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011*. Diário Oficial da União. Brasília, 2011.
- CASARA, Marques. *História da Rede Nossa São Paulo*. São Paulo: Rede Nossa SP, 2015
- FERNANDES, Edésio. *O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística (p.55-70)*. In CARVALHO, Celso Santos e ROSSBACH, Anaclaudia (orgs.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- FIABANE, Danielle Fabian. *Controle Social: um novo frame nos movimentos sociais*. Tese (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo: 2011.
- GUERRA, Alexandre et. al. *Planejamento público e gestão por resultados: uma experiência municipal aplicada*. São Paulo: Hucitec, 2016.
- MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- POCHMAN, Márcio (org.). *DESAFIOS DAS CIDADES: DESENVOLVIMENTO COM PARTICIPAÇÃO E INCLUSÃO SOCIAL*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016.
- REDE NOSSA SÃO PAULO. *Cidades que já possuem Programa de Metas*. 2016. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/programa-de-metas/cidades>>. Acesso em 06 set. 2016.
- RED CIUDADES. Disponível em <<http://redciudades.net/blog/informe-cali-como-vamos-2014/>>. Acesso em 07 jan. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Auditoria Eletrônica dos Órgãos Públicos (AUDESP). São Paulo: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://www4.tce.sp.gov.br/audesp/home>>. Acesso em 23 ago. 2016.