

# O PLANEJAMENTO A LONGO PRAZO E A INSTITUIÇÃO DE UM NOVO *ETHOS* MUNICIPAL

*Dario Machado Rocha*<sup>1</sup>

## **Resumo:**

O artigo aborda a fragilidade dos instrumentos de planejamento a longo prazo no contexto dos municípios brasileiros, cuja elaboração se restringe, predominantemente, ao cumprimento de normas legais. Sugere a necessidade de adoção de um “neo-corporativismo”, baseado no tripé poder público municipal, sociedade civil e “Estado Amplo”, por meio da criação de espaços públicos adequados ao exercício da “cidadania deliberativa”.

**Palavras-chave:** Administração Municipal. Planejamento no Setor Público. Democracia Deliberativa.

## **Abstract:**

The article approaches the fragility of long term planning instruments in the context of Brazilian townships, whose elaboration is preeminently restricted to abiding by the legal norms. It suggests the need for adoption of a "neo-corporativism", based on the tripod of municipal public power, civil society and "Wide State", through the creation of public spaces suitable to the exercise of the "deliberative citizenship".

**Key words:** Municipal administrations. Planning in the Public Sector. Liberative Citizenship.

## **Introdução:**

Desde que o homem abandonou o estado de natureza para viver em sociedade, criando a figura do Estado dotado de poder cogente para disciplinar a relação entre os indivíduos, as tarefas de promover o progresso e a ação redistributiva da riqueza têm se colocado diante dos administradores públicos como alvos desafiadores, compostos por um amplo sistema de equações, com muitas variáveis, na maioria das vezes incontroláveis, e com poucas certezas.

A clássica tripartição dos poderes do Estado, proposta por Montesquieu – Legislativo, Executivo e Judiciário -, ao lado da opção de alguns países, dentre os quais o Brasil, de se estabelecer diversos níveis governamentais, através da constituição de uma República Federativa, deu origem a uma máquina pública complexa, pesada, freqüentemente ineficiente e, sobretudo, consumidora voraz de recursos. A maior parte desses recursos é consumida na manutenção do aparato estatal, pouco sobrando para ser aplicado diretamente em benefício do cidadão.

---

<sup>1</sup> Administrador pela Universidade Federal de Viçosa. Especialista em Administração e Gestão Pública pela FUCAMP – Fundação Carmelitana Mário Palmério. Contato: [dariomrocha@yahoo.com.br](mailto:dariomrocha@yahoo.com.br).

A percepção da maioria, senão da quase totalidade da população, aponta na direção de que o Estado é algo etéreo e abstrato, afastado de sua missão fundamental de proteger e proporcionar o bem-estar para seus cidadãos: todos sabem da sua existência onipresente como ente arrecadador, mas ninguém enxerga a sua presença na contraprestação de serviços públicos. Em muitas situações, é possível verificar a tendência de retorno ao estado de natureza, em que prevalece a lei do mais forte como, por exemplo, nas favelas do Rio de Janeiro, justamente pela omissão e ausência do Estado.

Diante de tantas incertezas e, principalmente, diante do crescente agravamento das demandas sociais, é de se perguntar: o que fazer para reconduzir a Administração Pública aos trilhos que a levam em direção aos objetivos para os quais se justifica a sua existência? Afinal, a ânsia arrecadadora do Estado é sempre maior. O que fazer para que este esforço sobre-humano do contribuinte – que, no Brasil, chega a trabalhar quase cinco meses por ano para pagar seus tributos – possa ser revertido em saúde, educação, segurança, estradas, e outros em condições adequadas?

Planejar, esta parece ser a palavra de ordem. Mas não apenas do ponto de vista do Governo. É preciso incluir nas salas de reuniões governamentais cadeiras adicionais para a sociedade civil. Os administradores públicos são transitórios e a sociedade permanece. Nem é justo e nem é inteligente delegar a um pequeno número de gestores a construção do futuro de todo um povo. Experiências como as de Porto Alegre e Belo Horizonte, através do Orçamento Participativo, têm se multiplicado pelo país com saldos positivos, na maioria dos casos.

Entretanto, na maciça maioria dos mais de 5.500 municípios brasileiros, o planejamento ainda não é prática incorporada ao processo administrativo. Comumente, nos períodos pré-eleitorais, os candidatos apresentam os chamados “Planos de Governo” com vistas a alcançar os votos dos eleitores. Além de frequentemente populistas, são peças desprovidas de qualquer fundamentação técnica, recheadas de propostas que não passam de boas “cartas de intenção”, distantes de qualquer possibilidade de realização e, pior, não são submetidos ao consentimento da população. Isto, quando não são copiados, sem qualquer pudor, dos manuais de marketing político.

A proposta deste artigo é apresentar reflexões acerca do planejamento a longo prazo no nível municipal, contando com o envolvimento da sociedade civil e do

mercado, de forma a alterar as práticas de administração e gestão públicas, assim como a maneira de agir dos agentes políticos.

## **I – Os instrumentos obrigatórios de planejamento no setor público**

A Constituição Federal de 1988, gestada após longos anos de déficit de democracia, surgiu como um instrumento de redenção pelo sacrifício vivido pelo povo brasileiro, desde a Revolução de 1964. Não é à toa que o saudoso Ulisses Guimarães a chamou de Constituição Cidadã. A começar pelo seu primeiro artigo, em que a cidadania foi escolhida como um dos fundamentos da República. Em vários outros dispositivos nota-se a preocupação dos constituintes em ampliar os espaços de participação do povo na gestão pública. Assim, foi com a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nas áreas da saúde, da educação, do meio ambiente, da assistência social, etc., tendo por objetivo fundamental, entre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Os conceitos de cidadania têm se alterado ao longo do tempo. No Estado absolutista, imperava a vontade do rei que agia “sob inspiração divina”; com o Estado liberal, o cidadão desejou a liberdade, quanto mais longe do Estado, melhor. Entretanto, este ambiente liberal fez florescer o capitalismo trazendo em seu bojo a concentração de renda e as desigualdades sociais. Em função disso, surge a demanda pelo Estado Social, o cidadão passou a pedir a proteção do Estado, provedor do bem-estar para a coletividade. Nem assim os problemas se resolveram. O Estado moderno adota um novo conceito de cidadania, chamada por J. Habermas de “cidadania deliberativa” através da “ação comunicativa”, conforme citação de Jacobi e Pinho (2006):

Parte-se da premissa de que a concepção de *cidadania* deve ser entendida como uma *ação política deliberativa*, na qual o indivíduo deve participar de um procedimento democrático, decidindo, nas diferentes instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, o seu destino social como pessoa, quer como eleitor, trabalhador ou consumidor, ou seja, a sua autodeterminação não se dá, exclusivamente, sob a lógica do mercado ou da tenoburocracia estatal, mas da democracia social. Assim o cidadão deve ser democraticamente ativo, ou seja, os indivíduos podem influir concretamente na transformação de sua própria situação no âmbito em que vivem e atuam (JACOBI; PINHO, 2006: 17).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 elegeu a eficiência como um dos princípios da administração pública (art. 37). Por eficiência entende-se alcançar os objetivos com o menor custo possível, ou seja, o uso racional dos recursos públicos. Avançando neste campo, a Lei Maior impôs a obrigatoriedade de leis de iniciativa do Poder Executivo, estabelecendo o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e os orçamentos anuais (LOA).

No âmbito dos governos municipais, foco das reflexões deste trabalho, o que se observa, com maior frequência, é que estes instrumentos são manejados de forma totalmente inadequada. O PPA, proposto para um horizonte de quatro anos, encaminhado às Câmaras Municipais no primeiro ano do mandato do prefeito – avançando, portanto, um ano sobre mandato seguinte -, quase sempre são repetições de planos anteriores. Mero cumprimento de formalidade. O mesmo acontece com a LDO e LOA. Miríades indecifráveis até para o cidadão mais bem formado. Outra questão importante é que, no Brasil, o Orçamento Público é apenas uma lei autorizativa, onde estima-se a receita e fixa-se a despesa públicas. Por outro lado, nenhuma sanção é prevista para o administrador público que não realiza a despesa autorizada. As suplementações orçamentárias seguem critérios aleatórios e se prestam tão somente ao cumprimento da exigência do empenho prévio da despesa que pressupõe a existência de saldo positivo de dotação orçamentária, num jogo contábil totalmente flexível e dissociado das prioridades eleitas pela população. Merece estudo a comparação entre os chamados “Planos de Governo” para as eleições dos candidatos a prefeito e as realizações efetivas ao final dos mandatos.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) também traz a preocupação com o planejamento público, exigindo, inclusive, a demonstração dos fundamentos que balizam as projeções de receitas e despesas para os próximos três anos. Apesar de representar um avanço, é preciso indagar: será que a maioria dos cidadãos, especialmente nos municípios menores, têm embasamento suficiente para questionar tais peças demonstrativas?

Mesmo nas experiências com o Orçamento Participativo, iniciado em Porto Alegre, no mandato do Prefeito Olívio Dutra, em 1988, e depois em outros municípios, como Belo Horizonte, em que é oferecido, concretamente, um espaço público para a discussão das prioridades da população, através dos representantes das associações de

moradores de bairros, o que é posto em debate são somente as despesas de capital (investimentos). Normalmente, não se discutem as despesas correntes (custeio), em que é gasta a maior parte dos recursos públicos. Como já foi dito, a máquina pública é pesada e, por isso, normalmente onerosa. Gasta-se muito com a atividade-meio e sobra muito pouco para a atividade-fim, esta que beneficia efetivamente o cidadão, com os serviços e benefícios de que ele precisa. Basta observar os Balancetes de Execução Orçamentária e fazer os cálculos dos percentuais aplicados em despesas de capital e despesas correntes em relação ao total orçado.

O setor público é essencialmente prestador de serviços, pouco produz em bens materiais. Dada esta característica, é razoável considerar o uso intensivo de mão-de-obra, já que, contrariamente ao que ocorre no setor industrial, não dá para automatizar o atendimento médico, o policiamento ostensivo ou a assistência social. De outro ponto de vista, uma análise superficial das Leis Municipais que criam as estruturas administrativas, tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, revela um quadro surrealista: muitos cargos comissionados e funções gratificadas, ou seja, muitos chefes para poucos comandados. Situações como estas demonstram o quanto a aplicação dos recursos públicos municipais é mal planejada e dissociada da finalidade principal da administração pública como geradora de bens e serviços para os cidadãos.

Outra questão que merece ser destacada é justamente a divisão dos recursos e atribuições entre os entes federados: União, Estados e Municípios. O que chama a atenção é a forte concentração de recursos arrecadados nas mãos da União. A Carta do 24º Congresso Mineiro de Municípios, de 09 de maio de 2007, tendo como tema “O Avanço da Federação – É no Município que o desenvolvimento acontece”, revela a enorme concentração da distribuição dos recursos públicos, tendo por referência o ano de 2004: 61,0% para a União, 24,3% para os Estados e 14,6% para os Municípios. Afirmar que “o cidadão mora é no município” não representa apenas um recurso ou uma frase de efeito nos discursos dos movimentos municipalistas. Tanto os Estados quanto a União, para desenvolverem seus programas, em muitos casos, estabelecem cooperação com os municípios, através de convênios. A crítica surge a partir do momento que entram em cena os critérios de alocação dos recursos para os municípios. Surgem como atores importantes os parlamentares estaduais e federais que, na defesa da permanência nos cargos ou visando a promoções futuras, disputam as “verbas públicas” em lutas

políticas nem sempre publicáveis, em defesa de suas bases eleitorais, quando, não raro, em defesa do seu próprio bolso.

Um alerta sobre os riscos deste processo político é encontrado em Sartori (1994), ao se referir ao princípio da maioria:

...muitos de nós testemunharam a ressurreição de práticas de democracia direta e tiveram muitas oportunidades de redescobrir que a democracia direta (como praticada) acaba sendo um verdadeiro paraíso para minorias ativas, em geral muito pequenas...explicam e fundamentam em grande medida a primeira lei formulada por Mosca, isto é, mostrando o sentido em que é sempre verdade que as *minorias governam*.. (SARTORI, 1994: 302-303)

Em relação ao tema planejamento no nível municipal, Gondim (1994), em seu artigo

Em busca da Utopia: reflexões sobre a pesquisa no campo do planejamento e da gestão urbana, propõe: É preciso pensar, simultaneamente, que tipo de ordem socioeconômica queremos e quais as possibilidades de construí-la principalmente a partir do nível local de poder, cuja esfera de atuação precípua é o urbano...A busca de um novo ideal de cidade (e de sociedade) é tanto mais relevante quando se verifica a crise dos modelos de sociedade baseados no Estado do Bem-Estar e no socialismo estatizante, a par da tentativa de substituí-los pelo neoliberalismo, que é a própria negação do planejamento democrático...Historicamente, o planejamento das cidades no Brasil foi feito à margem do planejamento econômico, até porque este último sempre ficou a cargo dos Governos Estaduais e principalmente Federais... (GONDIM, 1994: 11)

A visão aqui apresentada caminha exatamente na direção da autora citada anteriormente. Um processo adequado de planejamento pressupõe adentrar no campo econômico e, obviamente, pisando esta área, os horizontes precisam ser alargados para bem mais do que os quatro anos (ou mesmo oito) de mandato do chefe do Poder Executivo Municipal.

Outro importante aspecto a considerar é o pacto federativo brasileiro assentado na disposição constitucional de 1988, quando foram descentralizadas diversas ações para o nível municipal sem o correspondente incremento de repasse de recursos para fazer frente a estas novas obrigações. O fato é que a União permanece com a maior fatia do bolo tributário, enquanto estados e municípios vivem, em muitos casos, em situação de penúria. Falar sobre planejamento a longo prazo no campo municipal é também discutir e buscar ampliar os horizontes para as áreas de atuação dos governos estaduais e federais. É preciso reconhecer que os PPAs, LDOs e LOAs enviados pelos prefeitos às

Câmaras Municipais, servem quase sempre apenas para o cumprimento de obrigações legais, sem levar em conta os Programas projetados pelos governos do Estado e Federal. Assim, fica difícil até a cooperação entre o município e os outros entes federados, pois não há sintonia e coordenação das ações governamentais entre os níveis municipal, estadual e federal.

Além da questão acima referida, outra crítica que deve ser feita ao modelo de repartição das receitas de capital (investimentos) pelos governos estaduais e federal é o privilégio dado ao critério exclusivamente político eleitoral patrocinado pelos parlamentares (deputados e senadores). Esta é uma questão pouco discutida, mas de fundamental importância na busca da diminuição dos desequilíbrios de desenvolvimento municipais e regionais. O tamanho do colégio eleitoral é, via de regra, determinante na destinação dos recursos públicos através de convênios ou outras formas de atuação dos governos estaduais e federal. A prática clientelista da maioria dos parlamentares brasileiros reduz as suas atuações a meros “despachantes de luxo” ou corretores de verbas públicas. A consequência natural deste “modus operandi” é canalizar o investimento público para os grandes aglomerados urbanos dando combustível a um círculo vicioso que só faz crescer as desigualdades regionais e sociais. O desejável e recomendável é a integração entre os Programas e Orçamentos nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal, em que a repartição dos recursos se faça por critérios técnicos, com a perspectiva de diminuição da concentração populacional nos grandes centros urbanos, rompendo, assim o círculo vicioso acima referido.

A discussão da integração entre os três planos de governo, sob a ótica da “cidadania deliberativa”, passa também pela abordagem do que João Bernardo definiu como “Estado Restrito” e “Estado Amplo”. O “Estado Restrito” é aquele tradicional formado pelos poderes constituídos: Legislativo, Executivo e Judiciário. O “Estado Amplo” é formado pelo mundo dos negócios, das empresas, do grande capital. Negar a influência e o poder do “Estado Amplo” na repartição do bolo de recursos públicos é ingenuidade pueril e desonestidade de compromisso com a verdade. Nas campanhas eleitorais já ficam plantadas as sementes da repartição dos recursos públicos que precisam frutificar em emendas parlamentares para obras públicas – quase sempre sem que a população seja ouvida. Falar de planejamento público a longo prazo para os

municípios é também discutir um novo corporativismo em que o mercado não seja o único a impor a sua vontade e seja possível aflorar, efetivamente, a “cidadania deliberativa”.

## **II – A EXPERIÊNCIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS NO PLANEJAMENTO DE LONGO PRAZO – PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PMDI – 2007/2023).**

Num interessante artigo, Hélivio Moisés (1999) lembra duas frases inspiradoras: *Não sou eu quem me navega. Quem me navega é o mar.* (Paulinho da Viola). A poesia do artista, embora prazerosa de cantar, sugere que sejamos levados ao futuro flutuando como plumas ao vento, incapazes de determinar o nosso destino. A segunda frase, já clássica, lembra que *O planejamento não é mais do que a tentativa de viabilizar a intenção de governar o próprio futuro.* (Carlos Matus).

Antes de falar sobre o PMDI, especificamente, é interessante lançar um olhar, ainda que rapidamente, sobre alguns tópicos do artigo de Hélivio Moisés. Quando se fala em desenvolvimento, a primeira idéia que se apresenta é o campo econômico: Produto Interno Bruto (PIB), Renda “per-capta”, etc. O autor, citando Rattner, nos lembra que “a taxa do PIB oculta tanto condições críticas de vida humana como dos ecossistemas naturais”:

A onda de crimes nas áreas metropolitanas impulsiona uma próspera indústria de proteção e segurança, que fatura milhões. Seqüestros e assaltos a banco aturam como poderosos estimulantes dos negócios das companhias de seguro, aumentando o PIB (...) Quanto mais degradados são os recursos naturais, maior o crescimento do PIB, contrariando princípios básicos da contabilidade, ao considerar o produto da depredação como renda corrente. (...) Devastando florestas, exaurindo solos e riquezas minerais não renováveis, alimentou o boom de crescimento, gerando fortunas incalculáveis e miséria de milhões, simultaneamente.(PIB: 3)

A partir do reconhecimento da insuficiência dos parâmetros econômicos para avaliar o desenvolvimento dos países, e, portanto, pela perda de hegemonia da concepção economicista de desenvolvimento, a ONU está calculando o Índice de

Desenvolvimento Humano – IDH, que considera três dimensões: saúde, educação e renda.

Este preâmbulo é importante porque começa a discutir conceitos acerca de desenvolvimento. Já na introdução da obra de Vilhena et ali (2006), que trata sobre “O Choque de Gestão em Minas Gerais”, é apresentado o enfoque do Plano de Governo de Minas para o período de 2003-2006 – “*PROSPERIDADE: A FACE HUMANA DO DESENVOLVIMENTO.*” A ação da “nova Administração para o Desenvolvimento” é assim retratada:

Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem-estar geral em termos de desenvolvimento humano) e da sustentabilidade ambiental. Também atribui papel central ao Estado, mas numa visão de Estado-rede (Castells, 1998), um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Fica patente a consideração do aparato estatal não apenas como recurso, mas como um ator que atua em conjunto com outros atores (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). Trata-se do Estado incrustado na sociedade não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e mesmo empreendimentos) e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas. O desenvolvimento requer um Estado eficaz, que encoraje e complemente o mercado e sociedade civil, como parceiro, catalisador e facilitador (WORD BANK, 1997: 28)

Diante desta definição inovadora de desenvolvimento, indispensável se torna a visão de longo prazo e a integração das ações governamentais: estadual, municipal e federal. O Estado de Minas parte na frente em relação a esta nova abordagem da Gestão Pública. Iniciativas próprias, ou impostas e exigidas pela sociedade, têm levado ao surgimento de novos modelos de Gestão Pública, ampliando os horizontes de visão e de planejamento para além dos mandados dos chefes do Poder Executivo. Destaca-se neste cenário o Estado de Minas Gerais com o chamado “Choque de Gestão”, atualmente dito de segunda geração. É preciso ressaltar e elogiar a iniciativa do Governo de Minas ao introduzir o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, partindo de diagnósticos elaborados por especialistas e com o envolvimento de setores da sociedade civil e projetando ações, ou elegendo prioridades para o Estado até o ano de 2023. Por meio desta visão de longo prazo, é implementada uma “Carteira de Projetos Estruturadores – o GERAES”. Segundo o Governador Aécio Neves, “Minas Gerais se transformou num

laboratório de gestão pública”. O Governo Federal, sintonizado com esta tendência, também propôs a criação do que Lula ousou chamar de “Ministério do Futuro”, compondo um núcleo estratégico governamental.

O “Choque de Gestão” de Minas Gerais introduziu outros instrumentos de planejamento, além daqueles previstos no art. 165 da Constituição Federal. O que mais chama a atenção é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, assim definido:

... equivale à formulação estratégica ou plano estratégico das organizações. Responsável pela definição da estratégia de longo prazo do Governo, o PMDI é um instrumento de planejamento previsto na Constituição Estadual e não possui prazo de vigência.(PMDI: 43)

O PMDI figura como instrumento orientador de um horizonte temporal mais amplo e consolida as estratégias indicativas para o desenvolvimento mineiro. Ele é proposto à Assembléia Legislativa (ALMG) pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e se transforma em lei. O CDES é presidido pelo Governador e tem como membros dirigentes das principais organizações de Governo, representantes da sociedade civil organizada (entidades de classe, instituições de ensino e pesquisa, entre outros) e um conjunto de mineiros notáveis. Este grupo, com apoio da área de Planejamento do Governo, elabora o PMDI.

Dentro do Plano de Governo, o Governador definiu a “dimensão subjetiva” da sua estratégia de governo : *Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver*. Importante destacar o estabelecimento de *uma agenda comum entre o Governo e os setores representativos de Minas Gerais*.

Inicialmente, o PMDI foi elaborado para o período de 2003 a 2020 e, recentemente, revisto para o período de 2007 a 2023 que, pela primeira vez, acata sugestões da população. Como informa o jornal “O Estado de Minas”, em edição de 23 de agosto de 2007,

houve participação de representantes da sociedade civil no debate do plano e 11 sugestões originadas dessas discussões foram acatadas. Agora, ampliado em três anos, o projeto apresenta novas diretrizes e estabelece 11 áreas para resultados, divididas em cinco eixos: pessoas instruídas qualificadas e

saudáveis, jovens protagonistas, empresas dinâmicas e inovadoras, cidades seguras e bem cuidadas e equidade entre pessoas e regiões. (ESTADO E MINAS, 2007: A-6).

Independentemente de qualquer possível interesse de aproveitamento político eleitoral por parte do Governador Aécio Neves ao dizer que *Minas se transformou num grande laboratório de Gestão Pública*, é inegável o avanço em direção a uma gestão pública eficiente, moderna, realizadora e cumpridora de suas atribuições, na condição de indutora do progresso nessa nova versão de corporativismo. Se o Estado não pode prover, por si só, o bem-estar de todos - há muito tempo isto já é pacífico – pode e deve cumprir o seu papel de coordenador das ações dos vários atores que compõem a sociedade, de maneira a produzir um espetáculo de desenvolvimento social, humano, ambiental e até econômico, em que todos possam atuar de forma concreta no contexto da assim chamada “cidadania deliberativa”.

### **III - CONCLUSÃO**

Tornar o planejamento a longo prazo uma realidade no nível dos municípios, de forma abrangente, é ainda uma tarefa desafiadora e complexa. Muitos são os entraves para a concretização deste sonho, a começar pelo aspecto cultural, onde é nítida a resistência dos chefes do poder executivo em compartilhar o seu poder exclusivo sobre a formulação e implementação de políticas públicas. A própria rotatividade do exercício do poder, embora saudável e essencial à democracia, aliada a fatores como a supremacia das razões da “tecnoburocracia” e a má gestão dos recursos que provoca a sua falta, impedem uma maior participação da sociedade no processo decisório dos governos municipais.

Novas práticas de gestão pública que efetivamente levem em consideração o interesse público, em que haja a ampliação de espaços para a participação da sociedade civil, até como forma de legitimar as ações do poder público e alargar as bases do controle social, constituem alvos a serem atingidos. Nesta perspectiva, a reforma do setor público ocorreria com a inclusão de novos atores no processo decisório e na implementação de ações, antes exclusivamente realizados pelos governos. Assim, o

planejamento sustentável enfoca sobretudo a ação governamental, entretanto não aquela centralizada e burocrática, mas aquela descentralizada e participativa.

O fortalecimento dos governos locais passa pela prática da participação de todas as esferas da sociedade – sociedade civil, mercado e Estado: um “neo-corporativismo”.

Parece não restar dúvidas quanto à necessidade de alteração das práticas de gestão pública até então adotadas principalmente no âmbito dos municípios. Se é nesta instância que habita o cidadão, é nela, portanto, que as mudanças devem ser mais fortemente implementadas. Os administradores públicos, mais precisamente os prefeitos, na condição de “gerentes” dos recursos do povo, precisam aprender a compartilhar com a sociedade civil e o mercado a gestão das prefeituras. É necessário construir espaços públicos capazes de inspirar a confiança das pessoas de que é possível participar da vida do município e influir nos seus destinos. Os dispositivos jurídicos instrumentais precisam ser renovados: os Conselhos Gestores de Políticas Públicas não podem ser criados com o simples objetivo de cumprir as formalidades legais e legitimar as decisões previamente tomadas nos gabinetes do prefeito, muitas vezes baseadas em critérios populistas e visando tão somente o lucro político eleitoral imediato. O orçamento participativo é instrumento importante. Entretanto, sua prática tem sido marcada pela discussão das prioridades de obras, ou seja, os investimentos, cujo montante já vem calculado pela “equipe econômica”, após deduzidas as despesas de custeio (despesas correntes). Não apenas os investimentos são importantes e devem ser foco das decisões pelo “neo-corporativismo” proposto. As despesas de custeio encobrem “buracos negros” por onde são escoadas somas expressivas que poderiam ser canalizadas para ações prioritárias em outros segmentos.

Ao vislumbrar a possibilidade do exercício da “cidadania deliberativa”, retoma-se o foco deste artigo, abrindo o espaço para a prática do planejamento a longo prazo no âmbito dos governos locais. Parece estar claro que a realidade da maioria dos municípios brasileiros, ou dos países em desenvolvimento em geral, mostra a inexistência de instrumentos de planejamento a longo prazo. Ao se falar em planejamento a longo prazo, devem ser consideradas projeções para um horizonte maior do que os mandatos dos prefeitos. Por outro lado, os planos plurianuais (PPA) não têm cumprido esta finalidade. É razoável considerar o exemplo do Governo de Minas Gerais, ao projetar ações do Estado para um período até 2023.

Além disso, a discussão sobre um novo pacto federativo é um importante componente da agenda de discussão uma nova gestão pública. Contudo, há lições de casa a serem feitas antes de se iniciar este debate, sobretudo no âmbito dos governos locais.

As campanhas eleitorais são momentos importantes para o debate destas questões. Por outro lado, é também preciso superar práticas antigas como a compra de votos, o coronelismo e o fisiologismo que ainda permeiam o processo eleitoral.

O desafio não é pequeno e nem há a ilusão de que esse estado possa se alterar em um curto espaço de tempo. De outro ponto de vista, experiências importantes e bem sucedidas passam a ser conhecidas, como a de Camaragibe, cidade que compõe a Região Metropolitana de Recife, ou de Belo Horizonte e Porto Alegre. Se foi possível nestes municípios, será também viável em outros.

A Administração Pública passa por transformações importantes em todo o mundo. A própria pressão das demandas sociais obriga os governos a se adaptarem para atendê-las. A tarefa de administrar um município não pode mais ser confiada a qualquer leigo. O mínimo que se espera de um prefeito é uma comprovada experiência administrativa pelo menos no campo privado. Saber gerir pessoas, ter boa capacidade de articulação com os diversos segmentos da sociedade civil e com o meio empresarial são também requisitos fundamentais. Além disso, e, acima de tudo, compreender a *supremacia e a indisponibilidade do interesse público*.

Eis, portanto, o campo fértil para semear a boa prática de gestão pública: reunir a sociedade civil, o “Estado Amplo” e o poder público municipal e dedicar tempo a planejar o futuro do município, identificar suas oportunidades e ameaças, buscar a sustentabilidade do desenvolvimento social, ambiental e econômico. A qualidade de vida dos cidadãos deve prevalecer sobre qualquer indicador econômico, que trabalha apenas na média, sem levar em conta as diferenças individuais e os desequilíbrios locais e regionais.

Governar é transformar poder em atos fáticos para atender o cidadão, é tomar decisões, não ausência de decisões. Até por uma questão de legitimar as decisões, é bom dividir o poder, assim divide-se os bônus, mas também os ônus.

E para não se incorrer no perigo apontado por Sartori (1994) de que *sempre as minorias governam* é necessário ampliar os espaços públicos de discussão das políticas

públicas. Resgatar a credibilidade e a confiança do cidadão na gestão pública municipal é tarefa básica de qualquer prefeito. Isto se consegue através da prática continuada do compartilhamento das decisões e do poder.

Finalmente, vale lembrar uma frase do saudoso Mário Covas, citada por Agune na obra de Ferrer e Lima (2007): *asseguro, sem vacilação, que é possível conciliar política e ética, política e honra, política e mudança.*

As considerações reunidas neste artigo têm ainda o propósito de suscitar o debate em torno de questões que tocam direta ou indiretamente o desafio de implementar o planejamento a longo prazo nos municípios brasileiros, e quiçá possam servir de incentivo e inspiração àqueles que têm coragem de postular o cobiçado cargo de prefeito municipal.

#### **Referências:**

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, R. B. (Orgs). **Orçamento participativo: construindo a democracia.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Bauru: EDIPRO, 2004.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FERRER, Florência; LIMA, Cristian (Orgs). **Gestão pública eficiente: impactos econômicos de governos inovadores.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** São Paulo: Atlas, 2005.

GONDIM, Linda M. **Em busca da utopia: relexões sobre a pesquisa no campo do planejamento e da gestão urbana.** Rio de Janeiro: Revista de Administração Municipal, 1994.

JACOBI, Pedro; PINHO, J. A. (Orgs). **Inovação no campo da gestão pública local: novos desafios, novos patamares.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O P.. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MOISÉS, Hélvio. **O Município-Rede: planejamento, desenvolvimento político e sustentabilidade.** São Paulo: FPFL/CEPAM, 1999.

OLIVEIRA, J. A . P. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas.** Rio de Janeiro: RAP, 2006.

PEREIRA, L. C. B; SPINK, Peter. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 2001.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem, [S. l] : [ s.n], 2007.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Arranjos institucionais para o desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: Revista de Administração Municipal, 1996.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

TORRES, M. D. F.. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

VIANA, Ana L. Dávila; LIMA, Luciana Dias de; OLIVEIRA, Roberta Gondim de. **Descentralização e federalismo**: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. São Paulo: [s.n], 2000?.

VILHENA, Renata et al. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.