

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGASES
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

ANA CAROLINA PIRES EVANGELISTA

**DIAGNÓSTICO, MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL
NA AGENDA GOVERNAMENTAL LOCAL NO BRASIL: O
CASO DAS LEIS MUNICIPAIS QUE DETERMINAM A
ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE METAS**

SÃO PAULO 2012

DIAGNÓSTICO, MONITORAMENTO E CONTROLE SOCIAL NA AGENDA GOVERNAMENTAL LOCAL NO BRASIL: O CASO DAS LEIS MUNICIPAIS QUE DETERMINAM A ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE METAS¹

Ana Carolina Pires Evangelista²

RESUMO

Este texto busca descrever e analisar, ainda muito incipientemente, de que forma o tema do monitoramento, a partir de indicadores sociais, e do controle social da gestão pública local por meio do estabelecimento de Planos de Metas para a gestão pública entra na agenda pública de muitos municípios brasileiros a partir de 2008. Buscar-se-á, também, analisar de que forma os Planos de Metas apresentam oportunidades e desafios que podem alterar a cultura de gestão nesses municípios, principalmente por parte do poder executivo, no que diz respeito à adoção de um diagnóstico municipal que efetivamente oriente a tomada de decisão e a formulação de políticas públicas no âmbito local.

Palavras-chave: programas de metas, gestão local, planejamento, monitoramento, indicadores

¹ Este texto foi elaborado no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas (MPGPP), a partir do processo de construção do trabalho em grupo denominado “DIAGNÓSTICO E FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS ABAIXO DE 50 MIL HABITANTES: RECOMENDAÇÕES E INSTRUMENTOS”, apresentado, em Agosto de 2012, ao MPGPP para a obtenção do título de mestre.

² Aluna do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas

ABSTRACT

This article will describe and analyse, in a preliminary way, how monitoring enter the public agenda of local governments since 2008, through the use of social and social control and the adoption of *Planos de Metas* [Goals Plan] at the local level. It will be analysed also how those Plans [*Planos de Metas*] represent a opportunity and a challenge that may change the dynamics and culture of public management at the local level, specially regarding the local executive branches.

Key-words: Goals Plans, local administration, planning, monitoring, indicators

Apresentação

O que hoje se convencionou chamar em “Plano de Metas”, é uma iniciativa para que prefeitos transformem as promessas apresentadas durante as campanhas eleitorais em metas, quantificáveis e verificáveis, com prazos para colocar em prática, passíveis de um monitoramento e acompanhamento por parte da sociedade civil.

De forma mais ampla a questão da necessidade de maior transparência na gestão pública e do controle social das políticas públicas são temas recentes no cenário político brasileiro e podemos dizer que ganham força e passam a ser abordados mais sistematicamente pelos diversos atores – de mídia, a sociedade civil, de gestores públicos a empresários – a partir da Constituição de 1988, a chamada “Constituição Cidadã”. Desde o início do processo de redemocratização no Brasil e a partir dos novos mecanismos de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e obrigações colocadas aos gestores públicos por maior transparência e *accountability* dos processos públicos, inaugura-se um novo grande tema “guarda-chuva” na arena pública no Brasil.

Isto não será a questão específica de análise deste texto, mas é um marco de contexto sócio-político muito relevante para o tema em questão: o surgimento das leis municipais que exigem de seus prefeitos a apresentação de um programa de metas para a gestão local, ou seja, a entrada concreta da questão do monitoramento e do controle social da gestão pública na agenda, por meio do estabelecimento e da formalização de Planos de Metas no âmbito local.

Mas por que em um determinado momento este tema sai das arenas específicas e setoriais e passa para a arena pública? O que faz com que esta problemática passe a fazer parte da agenda pública? Concordando com a reflexão que nos traz Fuks (2000), ao analisar muitos processos de emergência de assuntos públicos, neste caso veremos que se trata muito mais de um processo impulsionado pela dinâmica social e política do que pelas questões intrínsecas do tema, ou agenda, em questão.

Paralelamente, apesar de ser um fenômeno muito recente, é possível observar se o estabelecimento e a formalização de Planos de Metas no âmbito local tem alterado as dinâmicas dos poderes executivos locais no que tange à realização de diagnósticos, a partir de

indicadores sociais, que efetivamente paute os processos de tomada de decisão? Como isso acontece nos municípios de pequeno porte – abaixo de 50 mil habitantes – que já adotaram o Plano de Metas?³

Sobre o Programa de Metas e a experiência de Bogotá

O Programa de Metas – ou Plano de Matas – é um instrumento de planejamento da gestão pública, a partir do qual o chefe de governo, seja ele local, estadual ou nacional, assume compromissos – metas – quantificáveis para que não só todas as equipes e órgãos ligados à administração possam acompanhar seu desempenho, como principalmente, a sociedade civil possa monitorar as ações do governo e dialogar com ele a partir de questões concretas e objetivas.

O modelo como se conhece e se aplica hoje no Brasil, foi inspirado no exemplo da capital colombiana Bogotá que existe desde 1994. Na cidade, o próprio prefeito presta contas do plano de metas, acompanhado por todos os secretários e a população acompanha os dados e a evolução e desafios das ações do governo.

Na Colômbia, esta política de acompanhamento concreto e sistemático das ações de governo não surgiu do dia para a noite. Ela vem de um contexto político anterior. Desde 1991, com a adoção da nova Constituição nacional, em meio a pressões e mobilizações de diferentes atores por maior transparência na gestão pública e maior controle social, cria-se em âmbito nacional o “*Plan Territorial de Desarrollo*”⁴ que determinava que o governo federal deveria transformar o programa de governo apresentado nas eleições em um plano de desenvolvimento para o país, como um “plano de governo”, com metas quantificáveis e monitoráveis ao longo dos anos estabelecidos para aquela gestão. Mais adiante, em 1994, formalizou-se esta política também no nível local, nas cartas orgânicas dos municípios, mas desde então, apesar da política reconhecida, na prática os gestores publicavam uma lista de

³ Uma discussão mais aprofundada sobre diagnóstico municipal e formulação de políticas públicas em pequenos municípios pode ser encontrada em (BRIZOTI; EVANGELISTA; GUERRA; MIGUEL: 2012).

⁴ A Constituição colombiana de 1991 – artigo 339 Capítulo II: “De los planes de desarrollo” já estabelecia as bases do que viriam a se tornar os “Planos de metas locais” a partir de 1994.

projetos, nem sempre em metas claras, nem sempre com informações tão acessíveis à população.

No âmbito da administração pública local na Colômbia, esta política só passou realmente a ser um “plano de metas” – e não uma lista de projetos – após a pressão da sociedade civil e a incorporação dessa prática como política pública em Bogotá, a partir da segunda gestão do Prefeito Antanas Mockus (2001-2003). Na primeira gestão de Mockus (1995-1998) iniciou-se por iniciativa do próprio poder executivo um movimento de revisão do que se vinha adotando como prática de prestação de contas à população por meio dos “*Planes de Desarrollo Locales*”, mas o próprio prefeito reconhece que só foi possível chegar ao formato que hoje é reconhecido internacionalmente como “Programa de Metas”, mais adiante em sua segunda gestão, e devido a uma grande mobilização da sociedade civil (MOCKUS, 2008 e ARANTES, 2007).

Dentro de todo esse histórico e processo de adoção de uma política concreta de planejamento da gestão pública e criação de mecanismos de maior controle social no nível local na Colômbia, é importante observar o que vinha acontecendo no âmbito da sociedade civil, especialmente uma iniciativa chamada “Bogotá Como Vamos”, cujo modelo inovador inspiraria a criação de projetos e movimentos semelhantes em diversas cidades na América Latina⁵.

A iniciativa Bogotá Como Vamos, que com o passar do tempo configurou-se em um movimento mais amplo de mobilização de diversas organizações locais na cidade, surgiu em 1997 como uma iniciativa que se propunha a monitorar as ações da gestão pública local a partir de indicadores técnicos e pesquisas de percepção dos cidadãos sobre a qualidade de vida nas cidades.

[Bogotá Cómo Vamos” es un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida de la ciudad. Esta observación tiene como énfasis el cumplimiento de la Administración Distrital al Plan de Desarrollo y se realiza en términos de mayor acceso a bienes y servicios de mejor calidad, teniendo en cuenta tanto indicadores técnicos como la percepción ciudadana.

⁵ Segundo levantamento feito pela Fundação AVINA – www.avina.net – existem hoje aproximadamente 50 movimentos e/ou iniciativas semelhantes ao “Bogotá Como Vamos”, na América Latina. Só no Brasil são mais de 30 (ver Rede Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis – <http://rededecidades.ning.com/>)

El Proyecto, producto de la Alianza Interinstitucional entre la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona y la Cámara de Comercio de Bogotá, se gestó durante la campaña electoral de 1997, **ante la ausencia de un ejercicio ciudadano de rendición de cuentas que verificara el cumplimiento de las promesas electorales del candidato**, ya elegido como alcalde, y su impacto en la calidad de vida de la ciudad] (Bogotá Como Vamos, grifo nosso).

No caso colombiano, a existência de uma política já institucionalizada e “formalizada”, por meio das leis de “Plan de Desarrollo”, aliada à pressão da sociedade civil por uma execução adequada de tal política fez com que a própria forma de implementação da mesma fosse revista e melhorada. Hoje os Programas de Metas locais na Colômbia são monitorados e acompanhados pela sociedade civil, em audiência públicas, e detalhadamente verificados e divulgados pelos movimentos “Como Vamos” que se criaram em muitas cidades pelo país.

O caso brasileiro:

Em fevereiro de 2008, em sessão inédita, a Câmara de Vereadores de São Paulo aprovou um projeto de emenda à Lei Orgânica que obriga os prefeitos a divulgar um plano de governo detalhado em até 90 dias após assumir o cargo e a prestar contas à população a cada seis meses⁶.

O projeto de lei quando enviado à Câmara de São Paulo, oito meses antes de sua aprovação, continha também a assinatura e apoio de mais de 400 organizações da sociedade civil que atuam na cidade de São Paulo, todas elas ligadas ao Movimento Nossa São Paulo, criado em 2007, inspirado pelo modelo do “Bogotá Como Vamos”.

Influenciado pela experiência da cidade de Bogotá, São Paulo foi a primeira cidade do Brasil a aprovar uma emenda para obrigar os prefeitos a apresentarem um programa de metas quantitativas e qualitativas para cada área da administração municipal. Segundo último levantamento, feito pela Rede Nossa São Paulo em maio de 2001, 24 outras cidades no Brasil adotaram o Programa.

⁶ Ver no anexo I texto na íntegra do Projeto de Emenda à Lei Orgânica PLO nº08/07.

As leis locais preveem que os prefeitos apresentem seu plano de metas, em geral até 90 dias após a posse, e prestem contas periodicamente dos resultados. Não há punição legal contra aquelas administrações que não atingem as metas, mas desta forma os cidadãos, e a própria administração pública, possuem parâmetros objetivos de planejamento e acompanhamento das ações de governo.

Cidades que já têm Programa de Metas no Brasil⁷:

São Paulo: Barra Bonita, Campinas, Cosmópolis, Fernandópolis, Ilhabela, Itapeva, Mauá, Mirassol, Penápolis, Ribeirão Bonito, São Carlos, São José do Rio Preto, São Paulo, Taubaté, Jaboticabal, Holambra e Jundiaí

Rio de Janeiro: Niterói, Rio de Janeiro, Teresópolis

Bahia: Euclides da Cunha, Eunápolis, Ilhéus

Goiás: Anápolis

Minas Gerais: Formiga, Ipatinga e Ouro Branco

Paraíba: João Pessoa

Importante notar que os Programas ou Planos de Metas tem sido adotados em cidades de diversos tamanhos, desde grandes metrópoles como Rio e São Paulo, como cidades pequenas com até 60 mil habitantes, como é o caso de Penápolis (58 mil hab), Ilha Bela (28 mil hab), Fernandópolis (64 mil hab), Cosmópolis (58 mil hab) e Barra Bonita (38 mil hab), todas no Estado de São Paulo.

⁷ Dados atualizados até Junho de 2012. Fonte: Rede Nossa São Paulo
<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/node/8750>

Reconhecimento como assunto público

Revendo o caso específico da adoção do “Programa de Metas” em São Paulo, e depois sua disseminação para outras cidades brasileiras, retomamos a questão apresentada por Fuks: “como certas questões conseguem transcender o âmbito da preocupação de pequenos grupos para alcançar a arena pública”? (2000: 80).

Em síntese, quando propomos este debate estamos nos propondo a entender duas questões: 1) como surgem novos assuntos públicos, ou agendas e por que alguns, em detrimento de outros, são “promovidos” às instâncias públicas de debate e a maior atenção e trabalho sistemático sobre eles? 2) que atores são definidores e determinantes neste processo?

Uma análise preliminar e ainda de certa forma superficial sobre o caso da adoção do Programa de Metas de forma pioneira em São Paulo, e sua rápida disseminação pelo Brasil, nos permite levantar algumas hipóteses ou fatores que formam um contexto sociopolítico favorável a tal incorporação deste tema pela agenda de políticas públicas em âmbito local:

1. Cresce no Brasil, desde a Constituição de 1988 e a Reforma do Estado de 1995, o debate público sobre avaliação de desempenho, responsabilização por parte do poder público, maior transparência e o estabelecimento de dinâmicas de controle social;
2. Existência de uma grande mobilização por parte de diversos atores da sociedade civil chamou a atenção para o tema e fez com que uma agenda tratada de forma fragmentada, no âmbito de pequenos grupos, ganhasse atenção e relevância para o debate público;
3. O próprio objeto “indicadores sociais”, a partir do final da década de 1990, não representavam mais um instrumento exclusivo de especialistas e estatísticos, e passavam a ser cada vez mais incorporados por gestores públicos nas suas atividades de planejamento e prestação de contas para a sociedade;

4. Experiências internacionais bem sucedidas em outros contextos, como foi o caso colombiano, inspiraram gestores públicos e organizações da sociedade civil no Brasil.

Fuks fala sobre a “dinâmica sociopolítica que envolve a mobilização da atenção e a compreensão pública” dos assuntos para que eles passem a fazer parte da agenda de políticas públicas (2000: 80). No caso específico do Programa de Metas, com os elementos de análise existentes, poderíamos afirmar que se trata mais de um caso onde de fato a dinâmica social e política é mais determinante para a incorporação do tema na agenda pública, do que propriamente “as condições reais do problema”, ou os valores intrínsecos à questão em si.

Ou seja, como colocado na hipótese 1, todo o debate público que já vinha sendo gestado no âmbito governamental e no âmbito da sociedade civil no Brasil, desde a Constituição de 1988, aliado ao fortalecimento de atores no âmbito local preocupados com a questão da transparência na gestão pública da participação da sociedade civil, são fatores e questões de contexto sociopolítico extremamente relevantes quando é apresentada ao debate público em São Paulo, pelas mãos da sociedade civil, a iniciativa específica dos “Programas de Metas”, a partir do caso de Bogotá.

A dinâmica argumentativa dos conflitos sociais é entendida como um espaço de elaboração e veiculação de alternativas a temas públicos já conhecidos. Nesse sentido, ao dar centralidade para a dinâmica argumentativa, o campo do debate público ganha legitimidade como campo de investigação ou como campo a partir do qual podem surgir agendas relevantes e legítimas para as políticas públicas.

Isso significa dizer, como afirma Fuks, que diferentes atores como movimentos sociais, mídia, sindicatos, partidos políticos, governantes, empresários, entre outros, compõem uma arena argumentativa em permanente processo de debate, e isso forma a própria “vida política” ou “dinâmica sociopolítica” estudada pela ciência política e pela administração pública quando trata-se de formulação e implementação de políticas públicas. Seria uma combinação dos fatores 1 e 2 descritos acima.

Para Fuks, estamos falando de um deslocamento do foco na “condição objetiva” quando falamos em definição da agenda em políticas públicas, para a própria questão da mobilização da atenção dos atores e do “debate público”, quando se trata da definição dessas agendas.

Os assuntos públicos e problemas sociais entram na agenda, ganham relevância como questões e temas que devam ser considerados pela administração pública de forma sistemática, a partir de um processo que ocorre no âmbito de um sistema de arenas públicas. Ou seja, o assunto para entrar na agenda pública, “emerge da disputa, encontrada em arenas específicas, entre uma (virtual) pluralidade de versões, embora as condições diferenciadas de participação impliquem vantagens para certos atores e, no limite, o silêncio de outros” (FUKS, 2000: 79).

Uma dinâmica paralela, como uma espécie de um outro tema “que entra na agenda” são os indicadores sociais e a ampliação e disseminação do seu uso antes confinado a estatísticos e especialistas. Como aponta Jannuzzi (2009), assiste-se, mais fortemente a partir do final de década de 1990, a emergência da cultura dos indicadores, das avaliações permanentes, sistemáticas e consistentes no âmbito da gestão pública e da formulação de políticas públicas, e mais especificamente da gestão pública local.

Esse movimento de um maior uso de indicadores e de criação de novas medidas para se compreender os problemas sociais é anterior a esse período, surge no mundo no pós-Guerra com o *welfare state*, e mais especificamente entre os gestores públicos nas décadas de 60 e 70 – no Brasil, por exemplo, em 1970 o IBGE elabora a publicação sobre indicadores sociais que apontava crescimento da desigualdade social – mas é com a intensificação de alguns fenômenos, principalmente no final da década de 90 que o uso e a adoção de indicadores sociais passam a se disseminar para diferentes âmbitos, entre diferentes atores.

Essa maior “popularização” do uso de indicadores sociais, deveu-se, segundo Jannuzzi (2009) a alguns fatores. Por um lado fatores de natureza político-institucional, como a democratização política, a pressão política da sociedade por maior participação e o maior acesso a fontes de informação, assim como destaca Fuks, mais um caso onde a dinâmica

sociopolítica leva a uma maior mobilização da atenção e compreensão pública sobre um determinado tema ou prática.

Por outro lado, completando a reflexão de Jannuzzi, observam-se fatores da natureza econômico-social como a persistência dos problemas sociais históricos que levaram a sociedade como um todo, em especial os gestores públicos a adotarem de forma mais sistemática a utilização de indicadores sociais, antes uma prática restrita ao chamados “especialistas em indicadores”.

Por último, o fator “inspiração e influência de experiências internacionais”, é uma questão que também vale ser destacada quando observamos as dinâmicas pelas quais determinados temas entram para a agenda pública. O tema dos “Programas de Metas” em âmbito local é uma agenda que entra mais fortemente na pauta no Brasil a partir de 2008, mas se analisarmos mais de perto, desde 2005/2006, gestores públicos já vinham observando com atenção a experiência bem sucedida de Bogotá e tentando identificar elementos que poderiam ser reproduzidos no contexto das grandes cidades brasileiras, ou poderiam ser adaptados à nossa realidade e trazer resultados semelhantes.

Em 2007, por exemplo, o então Prefeito de Bogotá, Luis Eduardo Garzón (partido socialista), visitou São Paulo e diversas cidades brasileiras⁸. O ex-prefeito de Bogotá, Antanas Mockus, nesse mesmo ano visitou muitos movimentos brasileiros interessados em entender como o Programa de Metas foi implantado na capital colombiana e que papel haviam desempenhado movimentos como o “Bogotá Como Vamos”⁹.

Temos aqui, portanto, a inovação e a disseminação como um outro elemento impulsor do tema na agenda pública no Brasil. Como nos apresenta Marta Farah, a inovação torna-se, na década de 1990, “uma das ondas políticas” que transcendem barreiras nacionais e barreiras entre governos subnacionais, e que envolvem, portanto, difusão ou disseminação” (2008:

⁸ Notícias:

- Três governadores brasileiros recebem o prefeito de Bogotá: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/afp/2007/03/23/ult34u177181.jhtm>
- Presidente Lula recebe Prefeito de Bogotá <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2007-04-09/lula-recebe-prefeito-de-bogota-e-visita-feira-em-sao-paulo>

⁹ Movimento Nossa São Paulo e o Rio Como Vamos são alguns dos movimentos que receberam o ex-prefeito de Bogotá, Antanas Mockus, em 2007.

108). No caso brasileiro e colombiano, tratam-se de municípios que viviam problemas conjunturais comuns, em meio a um grande fluxo de comunicação entre os formuladores de políticas em ambos os países e um cenário comum de descentralização administrativa – crescimento do papel dos municípios e governos locais na formulação e implementação de políticas públicas.

Neste contexto, como nos aponta Farah (2008), o que chamamos de “inovação” passa a ser uma resposta a um desafio ou problema como parte de um repertório de alternativas a serem consideradas por aqueles que enfrentam problemas similares.

Nesse sentido o tão bem sucedido exemplo colombiano, especificamente da capital Bogotá, foi uma inspiração para a adoção de estratégias e políticas similares no Brasil, não só pela administração pública, mas também por diversos atores e movimentos da sociedade civil.

E este processo de disseminação que se iniciou no Brasil com a experiência de São Paulo, segue em curso e segundo dados muito recentes podemos estar falando de uma política que será adotada, oficialmente, em todo o país. Existe no momento, em tramitação no Congresso Nacional, uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que obriga o Presidente da República, os Governadores de Estados e os Prefeitos, eleitos ou reeleitos, a apresentarem à sociedade civil e ao Poder Legislativo competente o Programa de Metas e Prioridades de sua gestão, até noventa dias após a respectiva posse, que discriminará expressamente: as ações estratégicas, os indicadores de desempenho e as metas quantitativas e qualitativas para cada um dos setores da Administração Pública direta e indireta. Tal proposta será formalmente apresentada ao Congresso por parlamentares de diferentes partidos (governo e oposição), mas ela foi inicialmente proposta pela Rede Nossa São Paulo, com base na experiência pioneira ocorrida na cidade.

Uma oportunidade de aliar diagnóstico à formulação de políticas públicas nos pequenos municípios?

Recente estudo realizado por um grupo de alunos do Mestrado Profissional de Gestão e Políticas Públicas da EAESP/FGV (BRIZOTI; EVANGELISTA; GUERRA; MIGUEL: 2012) constatou que o processo de tomada de decisão nos pequenos municípios se dá, basicamente,

a partir de quatro dinâmicas, ou fatores, são eles: o conhecimento vivenciado da realidade; compromissos assumidos durante a campanha eleitoral; pressões e emergências do cotidiano; e dependência de recursos provenientes de outras esferas de governo. O que significa dizer que na realidade dos pequenos municípios as decisões são tomadas sem necessariamente se realizar um planejamento inicial com base em um conhecimento estruturado da realidade a partir da sistematização e leitura dos principais indicadores sociais nacionais e locais. O que também dificulta o controle social e a apropriação por parte do cidadão de quais são os reais problemas da cidade e o que a gestão local está fazendo para enfrentá-los.

Nesse contexto, temos o caso dos Programas de Metas, já adotado inclusive em municípios de pequeno porte, como é o caso de alguns municípios do Estado de São Paulo citados anteriormente, que acaba por estabelecer uma obrigatoriedade, mas na verdade também uma ferramenta para que gestores públicos locais – aqueles responsáveis pelos poderes executivos locais – transformem o seu “conhecimento vivenciado da realidade” ou suas “promessas de governo” em propostas concretas e metas que poderão ser acompanhadas pelos próprios gestores e pela população. Mas essas propostas e metas devem pautar-se não apenas no conhecimento que um grupo, ou um gestor tem, sobre sua realidade local, mas também em dois elementos principais: do conhecimento estruturado da realidade a partir da sistematização de indicadores locais; e da percepção da população, ou seja uma diagnóstico que seja participativo, sobre sua realidade.

Ao mesmo tempo, o estudo de Brizoti *et all* (Idem, 2012), com base em entrevistas realizadas com Prefeitos de pequenos municípios distribuídos em todas as regiões de governo do Estado de São Paulo, também constatou que esses municípios não dispõem de capacidade própria para a elaboração do planejamento municipal baseado em um diagnóstico estruturado e não possuem recursos humanos capacitados para o trabalho com indicadores sociais.

É neste campo, portanto, que se encontra o principal desafio dos gestores locais frente ao recente fenômeno de adoção das leis municipais estabelecendo os Programas de Metas. Ao mesmo tempo em que estamos frente a uma importante oportunidade dos gestores locais, inclusive de pequenos municípios – que representam a imensa maioria dos município no Brasil – de aliarem diagnóstico à formulação de políticas públicas e a uma dinâmica sistemática de participação popular e controle social, se não se desenharam processos e

ferramentas que auxiliem esse municípios a realizarem um adequado diagnóstico municipal com base nos dois elementos citados anteriormente – conhecimento estruturado da realidade e participação popular – teremos municípios com metas desenhadas a partir de visões parciais e particulares da realidade e estruturaremos dinâmicas de prestação de contas e interação do poder público com a sociedade que simplesmente reproduzirão, apenas com outro nome, dinâmicas superficiais já adotadas¹⁰.

Como tratam-se de experiências muito recentes no cenário da gestão pública local, é muito difícil analisarmos de que forma o Programa de Metas tem alterado a dinâmica local de planejamento e adoção de diagnósticos municipal. O que se colocam são, por um lado, oportunidades importantes para que pequenos municípios tenham um diálogo mais sistemático e qualificado com a sociedade, mas por outro, grande desafios, dada a realidade dos pequenos municípios, uma vez que os programas de metas pressupõem que tais metas sejam construídas a partir de indicadores e de forma participativa com a sociedade, e que capacidade e estruturas as prefeituras pequenas têm hoje para realizar tal trabalho? A oportunidade pode representar um problema se este aspecto não for observado.

¹⁰ Em Brizoti *et all*, especificamente no que diz respeito a uma metodologia adotada pelo CEPAM – órgão de assessoria a municípios do Estado de São Paulo – para apoiarem gestores na realização de um diagnóstico municipal, são feitas algumas recomendações concretas para que este órgão possa aprimorar seu instrumento e, assim, subsidiar a elaboração de diagnósticos de maneira mais eficaz e eficiente, potencializando seu uso entre os gestores de pequenas prefeituras.

Referências bibliográficas:

- ARANTES, José Tadeu. “O homem que reinventou Bogotá”. *Le Monde Diplomatique Brasil*, Agosto de 2007. Disponível em: <http://diplomatique.uol.com.br/artigo.php?id=7&PHPSESSID=58a09c7e4cf0f482abeb47a8a52ce9f9>. Último acesso em 29/06/2011.
- BRIZOTI; EVANGELISTA; GUERRA; MIGUEL. “Diagnóstico e Formulação de Políticas Públicas em Municípios abaixo de 50 mil habitantes: Recomendações e Instrumentos”. [Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas]. São Paulo: EAESP, 2012.
- FARAH, Marta Ferreira Santos. Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local. *Organizações e Sociedade*, v.15 - n.45 - Abril/Junho – 2008.
- FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. In: *Bib*, n.49, 1º sem. 2000, p. 79-94.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM; UNIVERSIDADE DE CAMPINAS – UNICAMP. Instituto de Economia. Construindo o diagnóstico municipal: uma metodologia. Coordenação de Anselmo Luís dos Santos e Fátima Fernandes de Araújo. São Paulo, 2008.
- JACOBI, Pedro. “Poder local, políticas sociais e sustentabilidade”. *Saúde e Sociedade* 8(1):31. 1-48, 1999.
- JANNUZZI. P.M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fonte de dados e aplicações*. 4ª edição. Campinas: Alínea, 2009.
- KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: HarperCollins, 1995. 2nd ed. Cap. 9. “Wrapping things up” 196-208 (Versão em português consta da coletânea da ENAP, 2006).
- KINGDON, John W. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.
- MOCKUS, Antanas. “Diez Años de Luces para Gobernarnos Mejor”. Reporte Anual Fundación Corona, Bogotá, Colômbia, 2008. Disponível em: http://www.bogotacomovamos.org/datos/AA_57_Diez_anos_luces_Antanas_Mockus.pdf. Último acesso em: 03/07/2011.
- SÁNCHEZ, Maria Fernanda. “Evaluation of Changes in the Quality of Life in Bogota, Colombia, from a Civil Society Perspective: Bogotá Cómo Vamos”. Paper para o Banco Mundial, s/data. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/19099/BogotaComoVamosEnglish.pdf>. Último acesso em: 03/07/2011.

Sites visitados:

Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo:
<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/agenda2012>. Último acesso em: 29/07/2012.

Movimento Bogotá Como Vamos: <http://www.bogotacomovamos.org/scripts/localidades.php>.
Último acesso em: 29/07/2012.

Rede Nossa São Paulo: <http://www.nossasaopaulo.org.br/> Último acesso em: 27/08/2012.

Movimento Rio Como Vamos: <http://www.riocomovamos.org.br/> Último acesso em:
27/08/2012.

Proposta de Emenda à Constituição:
<http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/PROPOSTADEEMENDAACONSTITUICAO2011.pdf>. Último acesso em: 03/07/2011.

ANEXO I

EMENDA Nº 30 À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (PROJETO DE EMENDA À L.O.M. Nº 08/07) (LIDERANÇAS PARTIDÁRIAS)

Acrescenta dispositivo à Lei Orgânica do Município de São Paulo, instituindo a obrigatoriedade de elaboração e cumprimento do Programa de Metas pelo Poder Executivo.

A CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO promulga:

Art. 1º Fica acrescentado ao art. 69 da Lei Orgânica do Município de São Paulo o artigo 69-A, com a seguinte redação:

"Art. 69-A. O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterà as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 1º O Programa de Metas será amplamente divulgado, por meio eletrônico, pela mídia impressa, radiofônica e televisiva e publicado no Diário Oficial da Cidade no dia imediatamente seguinte ao do término do prazo a que se refere o "caput" deste artigo.

§ 2º O Poder Executivo promoverá, dentro de trinta dias após o término do prazo a que se refere este artigo, o debate público sobre o Programa de Metas mediante audiências públicas gerais, temáticas e regionais, inclusive nas Subprefeituras.

§ 3º O Poder Executivo divulgará semestralmente os indicadores de desempenho relativos à execução dos diversos itens do Programa de Metas.

§ 4º O Prefeito poderá proceder a alterações programáticas no Programa de Metas sempre em conformidade com a lei do Plano Diretor Estratégico, justificando-as por escrito e divulgando-as amplamente pelos meios de comunicação previstos neste artigo.

§ 5º Os indicadores de desempenho serão elaborados e fixados conforme os seguintes critérios:

- a) promoção do desenvolvimento ambientalmente, socialmente e economicamente sustentável;
- b) inclusão social, com redução das desigualdades regionais e sociais;
- c) atendimento das funções sociais da cidade com melhoria da qualidade de vida urbana;
- d) promoção do cumprimento da função social da propriedade;
- e) promoção e defesa dos direitos fundamentais individuais e sociais de toda pessoa humana;
- f) promoção de meio ambiente ecologicamente equilibrado e combate à poluição sob todas as suas formas;
- g) universalização do atendimento dos serviços públicos municipais com observância das condições de regularidade; continuidade; eficiência,

rapidez e cortesia no atendimento ao cidadão; segurança; atualidade com as melhores técnicas, métodos, processos e equipamentos; e modicidade das tarifas e preços públicos que considerem diferentemente as condições econômicas da população.

§ 6º Ao final de cada ano, o Prefeito divulgará o relatório da execução do Programa de Metas, o qual será disponibilizado integralmente pelos meios de comunicação previstos neste artigo." Art. 2º Ficam acrescentados ao art. 137 da Lei Orgânica Municipal os §§ 9º e 10, com as seguintes redações:

"§ 9º As leis orçamentárias a que se refere este artigo deverão incorporar as prioridades e ações estratégicas do Programa de Metas e da lei do Plano Diretor Estratégico.

§ 10. As diretrizes do Programa de Metas serão incorporadas ao projeto de lei que visar à instituição do plano plurianual dentro do prazo legal definido para a sua apresentação à Câmara Municipal."

Art. 3º Esta emenda à Lei Orgânica do Município de São Paulo entra em vigor na data de sua publicação.

Publicada na Secretaria Geral Parlamentar da Câmara Municipal de São Paulo, em 26 de fevereiro de 2008.