

**Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo**  
**Curso de Gestão e Políticas Públicas**

Gilberto NEVES  
RA 0019242  
Turma 2, Grupo 5

**GOVERNO PETISTA E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

**São Paulo**  
**2014**

**Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo**  
Curso de Gestão e Políticas Públicas

Gilberto NEVES  
RA 0019242  
Turma 2, Grupo 5

**GOVERNO PETISTA E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

Elementos para a Reorientação de Governo Conforme o  
Modo Petista de Governar e o Planejamento Estratégico Participativo

Trabalho de Conclusão de Curso da Escola de  
Sociologia Política e da Fundação Perseu Abramo  
para a obtenção do título de especialista em gestão  
pública.

**Orientadora:** Livia de Souza Lima

São Paulo  
2014

## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi compreender as dificuldades de uma administração municipal petista à partir da incapacidade de realizar o planejamento para a gestão das ações do programa de governo, e de como esta dificuldade criou um desequilíbrio orçamentário com potencial de inviabilizar o cumprimento das propostas. O trabalho aponta também o distanciamento da gestão de governo em relação ao modo petista de governar. Foi utilizada uma pesquisa com base em levantamento de documentos, entrevistas e leitura de bibliografia especializada. O principal resultado foi a sistematização de propostas para contribuir com o reequilíbrio orçamentário e de uma metodologia de planejamento estratégico participativo para auxiliar o governo a recuperar a governabilidade, realizar o programa de governo e reconquistar o apoio da população e a incluir sua base social no exercício do governo.

Palavras-chave: planejamento estratégico, democracia, participação, gestão pública, orçamento, receitas, despesas, metodologia, Estado necessário.

## ABSTRACT

The objective of this work was to understand the difficulties of a petista municipal administration from the inability of making an action management program of the government, and how this difficulty created a budget imbalance with potential of derail proposals implementation. The work points a detachment between the government and the petista ruler way. A research based on documents, interviews and specialty bibliography reading was used. The main result was the systematization of proposals to help with the budget rebalance and a strategical participatory planning methodology to help the government to recover its governance, execute the govern program e reconquer people's support and include their social base in the govern.

Key-words: strategical planning, democracy, participation, public management, budget, revenue, outlay, methodology, necessary State.

“Governar em um ambiente de democracia e de participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um Estado como o que herdamos”.

Roberto Danino e Greiner Costa

GOVERNO PETISTA E PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO:  
Elementos para a Reorientação de Governo Conforme o  
Modo Petista de Governar e o Planejamento Estratégico Participativo

Conceito:

Banca Examinadora:

Professor (a):

Assinatura: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

Professor (a):

Assinatura: \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

Professor (a):

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data da Aprovação: \_\_\_/ \_\_\_/ \_\_\_

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Cronologia de Trabalho .....	22
Tabela 2 – Despesas .....	35
Tabela 3 – Receitas Correntes Líquidas .....	36
Tabela 4 – Demonstrativo da Aplicação nas Ações de Saúde e Ensino .....	38
Tabela 5 – Caixa e Dívida Flutuantes .....	39
Tabela 6 – Despesa com Pessoal: Orçada e Liquidada .....	40
Tabela 7 – Evolução da Folha de Pagamento .....	41

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	08
2. DESENVOLVIMENTO .....	10
2.1 O X da Questão: O Problema .....	10
2.2 Justificativa Analítica .....	11
2.3 Referência Conceitual .....	12
2.3.1 Revisão da Literatura .....	12
2.3.2 Metodologia .....	21
2.4 Exploração do Problema .....	22
2.4.1 O Programa de Governo: Gestão Planejada, Participativa e Colegiada .....	22
2.4.2 Planejamento Estratégico da Governança Municipal .....	26
2.4.3 A Prova de fogo da Execução Orçamentária .....	33
2.5 Explicação do Problema .....	42
2.6 Viabilidade do Plano de Ação .....	43
2.7 Resultados Esperados .....	44
2.8 Discussão .....	45
2.8.1 Proposta para o Problema .....	45
2.8.2 Análise de Atores Envolvidos e Interesses .....	50
2.8.3 Análise de Riscos .....	51
2.9 Balanço do Projeto .....	52
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	56
ANEXOS .....	59

# 1 INTRODUÇÃO

Este Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) é uma análise teórico-empírica da Prefeitura Municipal de Uberlândia (MG), cujo foco analítico é a governança<sup>1</sup> municipal do Prefeito Gilmar Machado (2013-2016). Pretendo combinar minha gestão da Secretaria de Cultura e o aprendizado teórico-metodológico aprendido no curso de Gestão e Planejamento Público da FESPESP e da Fundação Perseu Abramo com o objetivo de formular um estudo mais aprofundado desse governo de esquerda numa cidade de tradição conservadora e de contribuir para elucidar os desafios, problemas e caminhos para o seu sucesso político-administrativo. Dilemas e perspectivas gerados pelos conflitos entre valores e interesses, expostos no processo decisório público, capitaneados pela esquerda petista.

Optei pelo tema da gestão de governo e do planejamento estratégico dessa administração municipal petista que enfrenta sérias dificuldades com possíveis consequências capazes de inviabilizar a realização do Programa de Governo e até o próprio governo.

Três motivos levaram o autor a fazer esta escolha. Primeiro, em razão dos preocupantes indicadores da execução orçamentária que, segundo técnicos ouvidos, prenunciam o risco de colapso do governo. Segundo, pelo profundo desgaste do prefeito perante a população, apesar das inúmeras ações programáticas realizadas. E, terceiro, porque o autor compreende que os equívocos de gestão estão relacionados ao distanciamento com o modo petista de governar.

O trabalho seguiu a metodologia orientada, mas conforme será visto, a nossa pesquisa não trata de um objeto ligado a uma obra a ser realizada em determinada comunidade. Optamos por pesquisar o modo de governar. Significa dizer que os objetivos e resultados serão frutos da tomada de consciência deste trabalho possa causar nos gestores municipais. Os resultados dependerão do fazer político, da disputa de rumos e das escolhas em face dos problemas e desafios percebíveis pela coalização de governo e os eleitores.

---

<sup>1</sup> Governança é o atributo de quem governa, que ocorre no interior do governo e na sua relação com os Poderes Legislativo e Judiciário. É também a função do Prefeito frente aos secretários e funcionários públicos. Governabilidade é o atributo da Sociedade Civil frente ao Governo (Executivo, Legislativo e Judiciário). Conforme a capacidade de organização (partidos, sindicatos, movimentos sociais e ONGs), a sociedade pode ser governável, no sentido de fazer valer as decisões do processo democrático e os procedimentos constitucionais que definem o que cada poder faz em relação aos outros e frente à sociedade.



Para este propósito, foi de fundamental importância os ensinamentos oferecidos pelo curso sobre as metodologias de planejamento, gestão estratégica e os planos de contingência. Necessário destacar o aprendizado teórico-empírico sobre os desafios analíticos e práticos gerados no processo de transformação do Estado Herdado no chamado Estado Necessário na perspectiva histórica Pós-Neoliberalismo no Brasil. Compreendo que estes ensinamentos, se apropriados anteriormente pelo governo petista aqui pesquisado, teriam contribuído para impedi-lo de cometer tantos erros neste início de mandato. Erros que configuram a concepção gerencialista de gestão pública, acreditando ingenuamente nas “boas intenções”, na pressa do “agir” e na “quantidade” de ações como geradores de resultados contentem a população uberlandense e legitimem o governo. Infelizmente, tal crença não logrou uma coisa nem outra. Por um lado, porque o gerencialismo levou ao desequilíbrio financeiro do orçamento; por outro lado, porque o “agir apressado” não produziu a esperada aprovação ao governo.

Esta concepção de gestão se mostra estranha ao Modo Petista de Governar, com elementos que trazem à superfície do problema a questão da luta de classes, pois os valores transformados em práticas destinam-se a atender interesses. Uma vez compreendidos, os interesses podem ser de conservação ou de transformação do *status quo*. Estes interesses influenciam o governo por meio de fios invisíveis (relações de gabinete) e explícitos (valores convertidos em discurso e práticas) que expressam a escolha de rumos. Frente a essa governança, necessário saber qual a atuação do partido, dos parlamentares e dos militantes na definição dos rumos e da agenda de governança municipal, fazendo o pêndulo pender para os valores geradores da transformação das relações sociais conforme o modo democrático de governar na perspectiva do Socialismo Democrático.

No caso, o gestor petista em foco pratica o jogo democrático da consulta, da negociação e do diálogo com os atores sociais em sua governança. Distingue-se do modelo excludente e autoritário. No entanto, não avança a concepção democrática no sentido da transparência das decisões fundamentais, da construção coletiva, do empoderamento das forças sociais de transformação do Estado e da inovação do fazer político.

Compreendida a dinâmica que conforma o quadro político-administrativo atual do governo, o trabalho apontará propostas para a reversão do desequilíbrio financeiro, a adoção de um planejamento estratégico participativo e o realinhamento com o modo petista de governar à partir dos referenciais teóricos apresentados.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 O “X” da Questão: o Problema

Município administrado por um prefeito petista pela primeira vez em seus 125 anos de história, o governo possui um programa com propostas concretas que propõe implantar o chamado Modo Petista de Governar. Um governo que carrega a tradição de luta social e a experiência da presença institucional no Parlamento, mas que assumiu a gestão sem possuir um acúmulo teórico-político dos desafios de governo nem os conhecimentos prático-metodológicos para uma eficiente e adequada gestão da máquina administrativa na perspectiva das transformações e das mudanças sociais. Um governo petista sem experiência de gestão pública nem coesão político-administrativa, operando uma máquina administrativa dominada pela burocracia estatal formalista.

Transcorrido um ano e meio de mandato, este trabalho demonstra que o governo ainda não equacionou adequadamente os desafios de administrar sob a coerente orientação do Modo Petista de Governar, com seus valores, práticas políticas e propostas de mudanças dentro do orçamento real e do curto tempo de gestão. Mais do que isso: revela a inclinação do gestor para um tipo de gerencialismo<sup>2</sup> combinado ao voluntarismo<sup>3</sup> de ações não planejadas que desorganizou a execução orçamentária, comprometendo negativamente a disponibilidade financeira para suportar o custeio em razão dos investimentos em ações desmedidas. Revela também que o estilo gerencial que justificaria uma maior quantidade de realizações, além de ineficiente administrativamente, gerou profundo desgaste do prefeito, detectado nas ruas e nas pesquisas científicas de opinião pública<sup>4</sup>. O governante tal como vem atuando é parte do problema e não do que seria considerado um bom governo petista.

Além de pontuar a origem dos problemas na falta de planejamento, este trabalho explora a existência de um pano de fundo político que percorre os dilemas na perspectiva petista de governança. Referimo-nos à silenciosa luta de classes emoldurando a forma e

---

<sup>2</sup> O gerencialismo é a prática de mando hierárquico, de fazer cumprir a vontade do chefe enclausurado no gabinete. Ele esvazia o processo de elaboração colegiada, despreza o assessoramento teórico-técnico e afasta a participação popular das decisões políticas.

<sup>3</sup> O voluntarismo caracteriza-se por uma gestão desprovida de fundamentos teóricos, planejamento metodológico e de diagnósticos de realidade qualificados.

<sup>4</sup> Segundo Pesquisa de Avaliação Política em Uberlândia, houve as seguintes notas de avaliações de desempenho (notas de 1 a 10): prefeito Gilmar Machado, 3,92; presidente Dilma Roussef, 5,50; e, governador Antonio Anastasia, 4,48. Fontes e Dados Pesquisas. Uberlândia (MG), abril de 2014.

conteúdo dos equívocos cometidos, da condução de governo e dos rumos escolhidos a cada decisão tomada. Luta de classes, aqui compreendida enquanto concepções, valores, práticas de gestão e as motivações das decisões políticas determinantes que afastam o governo do Modo Petista de Governar.

Posto assim, este objeto de estudo trata de um problema abrangente que interfere na organização e nos rumos gerais da administração municipal, na execução orçamentária e nas escolhas de curto e médio prazo do governo.

Face à análise deste problema, surge, necessariamente, a exigência de oferecer propostas na perspectiva de quem acredita na possibilidade histórica e real de implantação do Modo Petista de Governo neste governo em Uberlândia. Em nossa ótica, uma busca de propostas a partir do enfrentamento de um problema de dupla natureza: política e teórico-metodológica. Política, no sentido da disputa de concepção e de rumos; e, teórico-metodológica, no sentido da compreensão do fenômeno político de governo e seu domínio por meio do planejamento estratégico situacional de ações e prioridades.

Propostas estas que procuram responder ao problema da definição das prioridades e de uma eficaz metodologia de gestão pública para a realização do programa, pontuando seus elementos fundamentais e os fatores capazes de contribuir para a realização dos objetivos. E, como condição *sine qua non*, apontar as necessárias escolhas políticas a fazer para que seja possível praticar uma gestão de governo petista que seja transformadora, eficiente e de resultados. Para isso, consideraremos as formulações acumuladas a partir das experiências de governos petistas e sistematizadas pelo curso de Gestão e Políticas Públicas.

## **2.2 Justificativa Analítica**

Escolhermos o tema da gestão de governo e do planejamento estratégico de uma administração municipal petista que criou dificuldades estruturais com graves consequências passíveis de inviabilizar a realização do Programa de Governo e o próprio governo. A importância desse problema se justifica porque estamos analisando o tema da gestão de governo numa ótica transformadora do Estado, mas também, no caso de Uberlândia, porque o governo se enveredou num contexto político-administrativo de elevados riscos à realização do programa e à própria governabilidade. Pela exposição do problema, trata-se de uma ordem de

prioridade absoluta, pois a ausência de governança e governabilidade eficientes pode paralisar o governo e desencadear uma crise senão intransponível, no mínimo desmoralizadora do próprio PT na cidade.

O desfecho positivo ou negativo dessa problemática governança afeta o conjunto da administração municipal, impacta o orçamento, condiciona os procedimentos para a realização das ações administrativas do secretariado, afeta a expectativa da população no governo e repercute nas possibilidades eleitorais das lideranças políticas que apoiam o governo do PT.

## **2.3 Referência Conceitual**

### **2.3.1 Revisão da Literatura**

A proposta de estudo deste trabalho parte da concepção marxista de Estado, com especial vinculação à teoria gramsciana do chamado Estado de tipo Ocidental. Na visão clássica dos marxistas, o Estado “nasce do antagonismo de classes e da necessidade da classe dominante manter o controle e suas propriedades, ou, nas palavras de Engels, o ‘comitê executivo da classe dominante’, cuja ação central é a preservação do *status quo*”. Porém, Antonio Gramsci desenvolveria com maior rigor esta visão de Estado, percebendo-o dotado de “mecanismos de dominação ideológica e de controle social” para a manutenção da ordem e da propriedade privada, mas “permeável à incorporação de mecanismos de proteção social, participação popular e atendimento às demandas populares”. Ou, o Estado “ampliado, com a sociedade civil cumprindo o papel de construção da hegemonia, do consenso”. Frente a este Estado definido como de tipo Ocidental cabe aplicar a estratégia de “guerra de posição”: a conquista de espaços “na sociedade civil e na sociedade política” (TADEU, 2013, página 4). Essa conceituação pode ser melhor compreendida nas palavras do professor Eduardo Tadeu:

“A estrutura de dominação tem esses dois mecanismos que se articulam: o Estado estrito senso, com seus mecanismos de controle e repressão; e o Estado ampliado, com a sociedade civil cumprindo papel de construção da hegemonia, de consenso. O peso maior de um ou de outro mecanismo leva à caracterização da sociedade como oriental ou ocidental. A estratégia de luta deve, então, se diferenciar quando se trata desses dois modelos de sociedade. Nas sociedades de tipo oriental a estratégia é de “guerra de movimento”, em que o “assalto ao poder” é o centro da tática; e a

estratégia de “guerra de posição” nas sociedades de tipo ocidental, em que o centro é a conquista de espaços, de “casamatas”, na sociedade civil e na sociedade política. (...) No que Gramsci chama de modelo ocidental de Estado, os mecanismos de controle são cada vez mais baseados na construção de consensos e, portanto, de fortalecimento das mídias e instrumentos de informação e propaganda, ou seja, na esfera da ideologia. Esse Estado ocidental torna-se, assim, permeável à participação, ao controle de espaços e, mesmo, às respostas, anseios e necessidades dos dominados. (...) Assim, é preciso analisar o Brasil como um Estado ocidental contemporâneo com esses instrumentos”. (TADEU, 2013, página 2).

Admitir como válida a teoria marxista com os apontamentos desenvolvidos por Gramsci implica conceber o Estado como instrumento de dominação de classes, servindo aos interesses da classe econômica dominante, mas também um Estado permeável à conquista de posições dos segmentos dominados. Em essência, um Estado formado por instrumentos jurídicos, ideológicos e institucionais com a finalidade de manter os privilégios das classes capitalistas, mas que é marcado pelo conflito de interesses possibilitando a criação de direitos em contradição com os interesses hegemônicos. Desse modo, alinhamo-nos à chamada estratégica de “conquista de posições” no Estado, em vez da “guerra de movimentos” direcionada à destruição do aparelho estatal. Não que isso não possa vir a ser praticado, mas não nas condições históricas atuais da sociedade brasileira nem no atual contexto de organização e consciência dos dominados. Concebemos o Estado brasileiro nos marcos teóricos do Estado de tipo Ocidental para estudar os desafios de gestão das administrações municipais.

Se este alinhamento com a teoria do Estado Ocidental contribui para uma orientação transformadora na ocupação dos governos locais com o intuito de negar a reprodução de práticas de governo que conservam o *status quo*, há que considerar a necessidade de novos instrumentos teóricos capazes de auxiliar no exercício da gestão pública coerente com os objetivos de transformação, democratização e afirmação de novos direitos sociais. Em princípio, partindo da crítica e da recusa ao chamado Estado Herdado em cujo interior são produzidas as políticas públicas. De acordo com DAGNINO e CASTRO (2013), a esquerda que chegou ao governo federal no século XXI herdou um Estado, em grande parte ainda marcado pela herança do período militar:

“ (...) um Estado que combinava autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania (o

qual) não atendia nem ao projeto da direita nem ao da esquerda. (Que) ... não contemplava os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo a serviço do regime militar sufocava qualquer oposição”. (DAGNINO e CASTRO, 2013, páginas 16 e 17).

Partindo da crítica a este Estado Herdado é feita uma demarcação com certos equívocos para propor uma transição ao Estado Necessário, dentro de novos marcos cognitivos. Em especial, a crítica acerca da compreensão teórica dos processos de gestão pública tradicionalmente explicada pelas Ciências Políticas e a Administração Pública. As Ciências Políticas porque, na visão marxista (“de esquerda”), assim explicavam as decisões de governo:

“... como algo predeterminado em última instância pela estrutura econômica, posto que resultante da ação de um ator hegemônico: a classe capitalista. Era como se o governo fosse, na realidade, governado pelo contexto político econômico e social, como se carecesse de poder de autodeterminação e de ‘autonomia relativa’. Como se os instrumentos colocados à disposição das burocracias dos Estados contemporâneos não terminassem gerando uma elite com interesses próprios e até certo ponto independentes dos demais” (DAGNINO e CASTRO, 2013, página 21).

Por outro lado, a chamada teoria da Administração Pública tendia a uma explicação separando o político e o administrativo, como mundos apartados entre si. O mundo político movido pelo conflito de interesse e o dissenso político. O *locus* no qual admitia-se o contraditório e os distintos valores. Já no mundo administrativo prevaleceria a razão operacional, técnica, inquestionável e supostamente neutra quanto ao modo de fazer e a quem interessa a ação pública. Na visão da Administração Pública (“de direita”), o mundo administrativo seria regido pelo:

“... consenso técnico em torno de um interesse comum: implementar eficientemente o que havia sido, não interessa como, nem porque, decidido. (...) Diferentemente da ciência política, o problema da administração pública era de tipo operacional: executar da melhor forma possível o que havia sido decidido. Também por isso, o estudo do processo de tomada de decisão e da natureza conflitiva de sua implementação era descuidado.” (DAGNINO e CASTRO, 2013, página 22)

Além de apontar a necessidade da crítica ao Estado Herdado e às explicações sobre o processo de elaboração das políticas públicas (o conteúdo da política), diversos autores vêm assinalando que a mescla destas duas correntes teóricas contribuíram para uma visão ingênua do Estado Neutro. Esta atitude era fruto da visão de “causalidade linear e estrita entre relações de poder vigentes no contexto que envolvia o aparelho de Estado e o conteúdo das políticas” (DAGNINO e CASTRO, 2013, página 22). Na visão dos defensores deste automatismo bastaria uma mudança da correlação de forças em um grau que permitisse o controle do aparelho de Estado pelas forças progressistas para, “automaticamente, alavancar políticas de desconcentração de poder e de equidade social”. Segundo DAGNINO E CASTRO (2013, página 23), dessa visão adviriam consequências desastrosas porque:

“A visão de que o aparelho de Estado seja um simples instrumento neutro, capaz de, de uma hora para outra, alterar sua orientação e seu *modus operandi* de forma a implementar políticas que contrariam as premissas que o geraram, pode levar a uma postura voluntarista que tende a minimizar as dificuldades que sempre enfrentam os governos de esquerda. O preço do equívoco em que eles têm frequentemente incorrido, de subestimar as relações entre forma e conteúdo, é proibitivo e não pode mais ser tolerado”

Como operar por dentro deste Estado em nível dos governos locais para transformar a sociedade? Para responder à pergunta há que admitir a necessidade de uma reelaboração teórica que construa as premissas para a transição deste Estado Herdado ao chamado Estado Necessário. Mas qual a finalidade deste Estado Necessário? A finalidade de fazer avançar o projeto petista da Revolução Democrática<sup>5</sup> enquanto uma estratégia de construção do Socialismo Democrático<sup>6</sup>, o qual é incompatível com o Estado Herdado pós-neoliberal exigindo a elaboração de um novo tipo de Estado. Para essa elaboração do Estado Necessário, torna-se fundamental uma proposta ancorada no compromisso com uma profunda democratização das relações de poder e de gestão pública.

---

<sup>5</sup> “Revolução Democrática (entendida) como a democratização do poder em suas dimensões de formação de legitimidade, participação popular nas decisões de governo, combate à corrupção sistêmica, formação de uma opinião pública democrática, capacidade de regulação, planejamento e investimento públicos da economia, universalização da oferta de serviços e direitos públicos e que a realização destas tarefas seja o momento histórico da passagem da experiência acumulada ao programa histórico do PT”. (Mensagem, 2013, página 1).

<sup>6</sup> Conforme o Estatuto do PT, a Revolução Democrática é o resultado da luta por “democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria”. (Estatuto do PT, 2014, artigo 1º.).

“Só a democracia aliada à eficiência de gestão pode levar ao ‘Estado Necessário’ para a transformação da sociedade brasileira no sentido que queremos. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há avaliação de políticas, não há prestação de contas, não há responsáveis, há impunidade” (DAGNINO e CASTRO, 2013, página 19).

Nesta perspectiva, o PT vem acumulando a elaboração do chamado Modo Petista de Governar, à partir das experiências de governo e da reflexão teórica. Um modo de governar que opera sobre a base de valores éticos, democráticos, laicos, sociais, plurais e sustentáveis. O Modo Petista de Governar alia políticas sociais com democracia. Não basta a realização de ações espetaculares ou a primazia da quantidade sobre a qualidade nem a separação entre conteúdo (ações de governo) e forma (modo de governar). Conforme a literatura existente, as experiências de governos vêm levando o PT a constituir um padrão de gestão pública que articula a inversão de prioridades, a inovação na forma de governar e o planejamento para além dos quatro anos de mandato. De acordo com TADEU (2013, página 3):

“O PT vem construindo uma lógica de governo que supera as ações espetaculares, que não se restringe aos limites de cada mandato em particular, mas à sedimentação de políticas cuja maturação vai além de quatro anos, criando pontos que impeçam retrocessos nessas políticas e visando a busca de novos patamares de serviços públicos e de gestão. Isso exige uma cultura de planejamento, articulação de políticas, eficiência e racionalidade da máquina pública e controle social de governo, com transparência e eficácia capazes de promover e garantir o desenvolvimento humano, social, político, cultural e econômico de todos os cidadãos e cidadãs”.

Uma gestão petista eficiente precisa perceber o crescimento exponencial da agenda de governo em conflito com a máquina administrativa típica do Estado Herdado: autoritária, centralizadora e tecnocrática. Nessa agenda, conflito de interesses e participação popular são de relevante importâncias. Cabe-nos desvendar os meandros estatais que emperram esta agenda, forjando instrumentos criativos, ágeis e democráticos constitutivos do Estado Necessário. Para isso, o Modo Petista de Governar aponta a necessidade de organizar os conteúdos dos Planos de Governo e das Propostas do Mandato em cinco eixos comuns e articulados: 1 – Desenvolvimento local sustentável; 2 – Participação popular e cidadã e controle social; 3 – Políticas sociais e a realização de direitos; 4 – Gestão ética, democrática e



eficiente 5 – Desenvolvimento urbano e rural nos municípios e direito à cidade. O eixo Participação popular e cidadã e controle social indica o compromisso de mudança das práticas de governo, avançando no processo de construção de inovadoras relações de poder. Em especial, procedendo a duas mudanças fundamentais nestas práticas: a *mudança no modo de governar*, evitando que o poder de decisão sobre os destinos da coletividade fique nas mãos de poucos privilegiados, sem que a maioria da população se aproprie dos processos políticos; e, a *mudança na forma de construir e monitorar* as políticas públicas e os serviços governamentais, dando à maioria da população a possibilidade de opinar e de contribuir para o aperfeiçoamento das políticas que lhe são oferecidas (TADEU, 2013, página 4).

Os desafios de inovação das práticas de governo com a introdução da participação democrática e a transparência das relações de poder exige a compreensão da racionalidade típica deste Estado Herdado. Racionalidade constituída por procedimentos administrativos, domínio burocrático e condicionamento orçamentário frente à qual torna fundamental a escolha administrativa de uma cultura de planejamento e de articulação política para a eficiência dos processos de elaboração e realização das políticas públicas. Noutras palavras, um planejamento estratégico<sup>7</sup> participativo que seja eficaz na geração de resultados nas duas direções: de empoderamento popular e de políticas públicas com maior alcance.

É possível Planejamento Estratégico Situacional Municipal? Que tipo de planejamento é esse? Qual governança municipal se deseja? Existe tecnologia de planejamento e gestão estratégica<sup>8</sup> mais adequada à construção do Estado Necessário?

Existe uma tecnologia de planejamento e gestão estratégica<sup>9</sup> mais adequada à construção do Estado Necessário?

Qualquer tipo de planejamento que se faça é sempre a correspondente metodologia de alguma teoria. Por detrás das técnicas de planejamento e gestão haverá sempre uma visão de

---

<sup>7</sup> “O termo estratégico vem do grego “stratègós”, utilizado na área militar, e quer dizer algo como a “arte do general”. É, portanto, um termo que remete à liderança. Nesse sentido, um planejamento estratégico precisa necessariamente ser o líder de todos os demais planejamentos. Se é estratégico, o é para o poder público e para as partes interessadas, principalmente os cidadãos munícipes, por isso, se possível, deve o planejamento estratégico municipal ser construído de forma participativa” (MARQUES, 2013, página 4).

<sup>8</sup> “Boa parte dos estudiosos do tema não vê o planejamento estratégico como uma panaceia, mas sim como uma tentativa de adequação da realidade dos recursos e ambiente de atuação com os objetivos e metas. Portanto, visto sob essa ótica, o planejamento estratégico é um instrumento para tornar mais real e factível a obtenção de resultados almejados. É ali, colocando na “ponta do lápis” que saberemos da real viabilidade de nossos projetos do programa de governo, por exemplo” (MARQUES, 2013, página 5).

<sup>9</sup> “Boa parte dos estudiosos do tema não vê o planejamento estratégico como uma panaceia, mas sim como uma tentativa de adequação da realidade dos recursos e ambiente de atuação com os objetivos e metas. Portanto, visto sob essa ótica, o planejamento estratégico é um instrumento para tornar mais real e factível a obtenção de resultados almejados. É ali, colocando na “ponta do lápis” que saberemos da real viabilidade de nossos projetos do programa de governo, por exemplo” (MARQUES, 2013, página 5).

mundo expressa numa teoria ou ideologia. Ou, ligada a algum projeto político. Negar que o planejamento e a gestão sejam práticas supostamente neutras já significa vincular-se uma posição teórica distinta do planejamento tradicional de base economicista e numa pretensa objetividade técnicas. Fazer planejamento e propor uma gestão estratégica é atividade política originada no interior do jogo social. Decidir “como” planejar, “quem” vai planejar e “que problemas” serão planejados possui uma dimensão ideológica de escolha estratégica de governo. Planejar dentro deste jogo social pressupõe a percepção da existência de diversos atores sociais que interferem no direcionamento dos recursos públicos. Tanto os atores sociais organizados na sociedade e quanto os atores que se encontram em uma situação específica de governo (lugar formal na máquina administrativa). Visto assim, toda prefeitura é um espaço de múltiplos governos. Adotar uma gestão estratégica significa optar por um instrumento de governo que pretende participar de um jogo complexo ocupado por múltiplos governos e pensar uma nova forma de governar. Este é um desafio ainda mais essencial para os governos que se propõem transformadores na busca de resultados e objetivos diversos da tradição conservadora. Visto assim, é impossível obter “resultados transformadores adotando concepções e práticas de natureza autoritária, tecnocrática, neoliberal, concentradora de poder econômico, privatizante e antidemocrática” (DAGNINO e CASTRO, 2013, página 28). Tanto mais para um governo que busca a construção do Estado Necessário.

Existem disponíveis diferentes modelos de planejamento. No entanto, seja qual for o modelo de planejamento, o “engajamento de todos é fundamental e as técnicas e níveis de detalhamento de cada uma das ações estratégicas também devem ser objeto de debate” (MARQUES, 2013, página 9). No entanto, na perspectiva teórica da transição ao Estado Necessário surgiu a proposta do Planejamento Estratégico Situacional (PES), criado pelo ex-ministro de planejamento do governo Allende, Carlos Matus. Este modelo de planejamento possui alguns fundamentos simples, mas que o tornam uma metodologia mais democrática e realista. Uma metodologia que faz a ponte entre passado, presente e futuro, ajudando a prever certas possibilidades e a fazer uma espécie de mediação entre o conhecimento e a ação. Mais ainda: ninguém detém o monopólio do conhecimento, que é aberto. Não se substitui a perícia dos dirigentes nem se descarta a técnica de planejamento, destacando a necessidade da liderança e do processo sempre interativo no interior do governo. Ou seja, deve haver o envolvimento de todos ao melhor estilo do “planeja quem governa”, razão pela qual não faz nenhum sentido um planejamento estratégico que seja monopólio do setor público, sem a devida participação social (MARQUES, 2013, página 9).

Por meio do PES, Carlos Matus criou um repertório de instrumentos e metodologias realistas e compatíveis com a arte de governar apropriadas à transição do Estado Herdado ao Estado Necessário, baseado em duas características principais, conforme DAGNINO e CASTRO (2013, página 30):

- “a crítica radical que faz ao planejamento tradicional “normativo” (não no sentido prescritivo, mas, sim, voluntarista – escassamente apoiado em análise metodologicamente coerente – e autoritária – baseado em ‘acordos de gabinete’ sem participação) e à sua própria epistemologia, de caráter positivista e comportamentalista;
- O esforço de construção de um método para compreender o jogo social, a relação entre os homens, e atingir resultados relevantes apesar da incerteza sempre presente, a partir de categorias como ator social, teoria da ação social, produção social, conceitos como o de situação e o de momentos”.

Desse modo, o PES é uma “contraproposta epistemológica” ao planejamento tradicional tecnicista, estruturado sobre as seguintes premissas: a) negar a possibilidade de um único diagnóstico da realidade. Existem vários atores sociais com recortes de interesses distintos, razão pela qual inexistente uma verdade acabada da realidade; b) reconhecer que os atores em situação de governo nunca têm o controle total dos recursos para seus projetos, tanto os recursos econômicos, de poder e de conhecimento, quanto os recursos de capacidade de organização e de gestão; c) admitir que a ação humana é sempre intencional e nunca inteiramente previsível; e, d) reconhecer que o jogo social é sempre de final aberto. Baseado nestas premissas há espaço possível para enfrentar as incertezas no controle dos recursos e “lutar contra a improvisação, construindo um caminho possível que se aproxime do rumo desejado”. Carlos Matus conseguiu com o PES produzir iniciativas voltadas à ampliação da capacidade de governo por meio da capacitação de governantes e de um modelo de planejamento e de gestão estratégica para o conjunto do governo DAGNINO e CASTRO (2013, página 31).

A seguir, são apresentados os principais elementos dessa metodologia de planejamento, de forma esquemática e resumida. O conceito fundamental para o planejamento das ações de governo é a análise de problemas, selecionando os Nós-Críticos diagnosticados que serão a base para as ações no plano estratégico. Em seguida, surgem os módulos de ação de um plano estratégico, denominados Operações e os principais componentes e

procedimentos para a sua formulação. Também são apresentados os conceitos de organização destacando os sistemas básicos de direção necessários à gestão estratégica, em especial os subsistemas de Gestão de Crises. Por fim, a proposta de Comunicação Governamental.

Identificar um problema ou uma situação-inicial é apreciar a realidade vivida pelo ator a partir da sua visão daquele problema em um dado momento. A explicação construída por este ator serve de base para a definição de uma situação-objetivo, que é a explicitação dos resultados que se espera atingir em um determinado tempo resolvendo o problema inicial. Cada uma destas situações-objetivos (ações) constitui o plano que implica em uma estratégia com um conjunto de táticas a realizar por meio de pessoas em condições de realizar e coordenar as ações. As ações se desdobram em módulos de operações a fim de materializá-las. Planejar é também identificar e disponibilizar os meios necessários para a ação e os recursos necessários: político, econômico-financeiro, tecnológicos, conhecimentos, capacidade organizativa e equipamentos.

As operações são entendidas como os grandes passos ou o conjunto de condições para solucionar cada Nó-Crítico com um fluxograma explicativo e a solução a ser alcançada para assim viabilizar o plano. Tais operações se organizam na matriz operacional, que sintetiza os procedimentos das ações para se atingir um resultado esperado. Deste modo, as ações são divididas em atividades que podem ser detalhadas sub-ações ou tarefas, devidamente acompanhadas pelos respectivos produtos, resultados esperados, datas (início/fim), responsáveis, apoio e recursos necessários. Cada uma destas tarefas e elementos é devidamente explicada e orientada pelo PES, mas que aqui não iremos detalhar.

Elaborado o plano, coloca-se a necessidade gestão do plano. As equipes de governo podem escolher os problemas, formular seus planos para solucioná-los e o momento de fazê-lo, mas não podem escolher as circunstâncias de contexto em que deverão agir. Na gestão do plano são enfrentadas as incertezas e as dificuldades impostas pela realidade para serem alcançados os objetivos propostos. Isso exige uma constante reavaliação e adequação do plano. Para isso é necessária uma estrutura de governo para a gestão a partir de três componentes que se constituem num sistema de gestão estratégica que assegure acompanhamento e processamento das informações que alimentam as decisões da equipe dirigente: 1) sistema de constituição da agenda, no qual se decide o uso do tempo e a atenção dos gestores no uso de informações para as decisões que estabelece a luta entre a improvisação e o planejamento; 2) sistema de cobrança e prestação de contas, tornando efetiva a responsabilidade de cada membro com as tarefas assumidas como compromissos; 3)

sistema de gestão operacional, viabilizando a ação diária num processo que alia ação sujeita a diretrizes mas aberta à criatividade, à iniciativa e à inovação (COSTA, DAGNINO E CARAZZATO, 2013, página 248).

Importante destacar que essa equipe de dirigentes encarregados da gestão do plano deve ser constituída na forma de um Comitê Gestor, integrado por uma pequena quantidade de pessoas com atribuições decisivas para assegurar o cumprimento das ações de modo integrado, hierárquico e conforme as condições orçamentárias e financeiras à partir do comando do prefeito.

Mas um planejamento eficaz precisa estabelecer metas bem fundamentadas para que o plano operacional aconteça sobre uma base sólida. De acordo com o Manual do Gestor Público, o estabelecimento de metas requer que sejam levados em conta os meios para sua realização, especialmente os referentes a recursos humanos, financeiros, materiais e técnicos em geral. Também é indispensável o cuidado na elaboração do cronograma de realização, evitando que sejam estabelecidas prioridades além do tempo disponível para realizá-las (MARQUES, 2013, página 10).

### **2.3.2 Metodologia**

O trabalho obedeceu a uma escolha pelo método dedutivo, partindo de uma teoria prévia para buscar compreender os fatos e situações observados empiricamente. Optamos por este método porque no caso do estudo sobre a administração municipal em foco neste trabalho há uma farta elaboração do partido e de autores que pesquisam os governos petistas. Por outro lado, o método dedutivo possibilita uma comparação das práticas existentes em face da utopia de futuro e do projeto político de transformação da sociedade. Nada melhor então, do que proceder ao cotejo entre teoria e prática, dispondo das ferramentas teóricas e metodológicas para iluminar a prática que tantas vezes termina sendo praticada no escuro.

Para proceder à elaboração do trabalho organizamos uma programação para operacionalizar os estudos. Propusemos a agenda contendo os seguintes passos: 1) Conhecimento das orientações e normas; 2) levantamento de bibliografia em livros, textos e sites; 3) leitura dos textos de referencial teórico; 4) entrevistas de campo com gestores públicos, professores e intelectuais; 5) redação do texto bruto; 6) levantamento de gráficos e dados estatísticos; 7) elaboração do painel para apresentação prévia; 8) envio do texto para apreciação da orientadora; 9) correção da redação; e, 10) ajuste do trabalho às normas da

ABNT; 11) fotocópia do TCC para entrega; 12) envio do trabalho via AVA para avaliação final.

Estes passos foram distribuídos no tempo, com o fim de disciplinar a produção do trabalho. Há que considerar que algumas etapas acabam sendo revisitadas à partir de novas informações e porque algumas foram posteriormente concluídas. São exemplos destas situações os momentos de leitura, realização de entrevistas e de redação. Para melhor visualizar essa distribuição de etapas no tempo apresentamos na Tabela 1 abaixo.

Tabela 1 - CRONOLOGIA DE TRABALHO

Item	Tarefa	Out	Nov	Dez	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun
01	Conhecimento das Orientações e Normas	XX								
02	Levantamento da bibliografia, textos e sites	XX	XX	XX						
03	Leitura dos textos de referencial teórico		XX	XX	XX	XX	XX	XX	XX	
04	Entrevistas de campo						XX	XX	XX	
05	Redação do texto bruto						XX	XX	XX	
06	Levantamento de gráficos e estatísticos						XX	XX	XX	XX
07	Elaboração do painel p/ apresentação prévia							XX	XX	
08	Envio do texto p/ apreciação da orientadora									XX
09	Correção da redação									XX
10	Ajuste do trabalho às normas da ABNT									XX
11	Fotocópia do TCC para entrega									XX
12	Envio do trabalho via AVA p/ avaliação final									XX

## 2.4 Exploração do Problema

### 2.4.1 Programa de Governo: Gestão Planejada, Participativa e Colegiada

Toda equipe de governo que inicia uma experiência administrativa comporta elevado grau de imprecisão na busca de seus objetivos. Há sempre um distanciamento entre as expectativas, os processos político-administrativos e o alcance de resultados. Tanto mais um governo petista pioneiro no município, com o desafio de implantar um Programa de Governo propondo uma “Uberlândia Desenvolvida, Democrática e Inclusiva”<sup>10</sup>, a partir das experiências de administrações petistas e de novos valores: ética, transparência, participação popular, sustentabilidade e o direito à cidade. Uma proposta de governo também calcada em princípios e concepções, conforme indicado no item do Programa, intitulado Concepção e Diretrizes da Ação de Governo:

<sup>10</sup> Título do Programa de Governo da Coligação Nossa Gente Unida por Uberlândia, formada por PT, PMDB, PSB, PDT, PCdoB, PSL, PRB, PPS, PRTB, PV e PSDC. Uberlândia (MG), 04/07/2012.

“A questão central que definirá o perfil político-administrativo do PT (...) é o programa de governo com suas diretrizes. A partir desse conteúdo e concepção, é que estabelecemos as alianças eleitorais e os compromissos com a população. (...) O programa está comprometido com uma perspectiva de governo inovador, moderno e diferenciado. (...) E considerou o histórico de experiências de governos municipais petistas (...). Esta concepção aponta a nossa visão sobre a cidade e o município que desejamos construir sem abrir mão da vocação progressista de Uberlândia, porém sob uma perspectiva que articula crescimento econômico, desenvolvimento social, sustentabilidade, afirmação de direitos, integração campo e cidade, cidadania e democracia com participação popular. (Programa de Governo, 2012, página 5).

Além das diretrizes e concepções referidas, o Programa de Governo traz a consciência da necessidade do planejamento, como instrumento necessário para alcançar objetivos e elemento distintivo de um governo petista. No capítulo das Diretrizes e Concepção de Governo propõe-se:

“Planejamento de Médio-Longo Prazo para que seja rompido o imediatismo, a improvisação e a sobreposição de ações, com vistas a definir marcas que exigem tempo de elaboração, participação e planejamento orçamentário. Assim, governo e sociedade saberão quando e como alcançar os objetivos. O que distingue o nosso governo é o planejamento democrático e popular. Em vez do planejamento tecnocrático ou de gabinete, ocorre a socialização do ato de governar”. (Programa de Governo, 2012, página 6).

Depois de um ano e meio de governo já é possível observar o hiato entre o desejado e o acontecido. Não o desejado quanto a ações de governo que traduzem a realização de propostas do Programa de Governo. Conforme o relatório “Síntese das Principais Obras, Projetos e Ações”<sup>11</sup> (Anexo 1), foram realizados pelo governo petista local 101 ações com obras, serviços e benefícios. Várias delas com resultados concretos em 2013 e outras no primeiro semestre de 2014. É um resultado bastante expressivo de realização administrativa. Esta grande quantidade de ações revela um alto esforço de trabalho que produziu importantes ganhos para a população em curto espaço de tempo.

---

<sup>11</sup> Refere-se a um documento redigido por um assessor do governo local para informar aos pares as ações encaminhadas e realizadas ao longo do ano de 2013.

Em que pese os importantes resultados, este trabalho analisa o hiato entre o governo praticado e a concepção de governo proposta no programa inspirado no Modo Petista de Governar. O foco crítico do trabalho não é apenas o quantitativo de ações, pois o que caracteriza um governo petista, mais do que a quantidade de obras e serviços, é o modo de governar promovendo a inversão de prioridades combinada com novos valores políticos que aliam transparência, controle social, democracia e o planejamento estratégico participativo.

Além de mostrar o distanciamento entre a concepção do programa e a prática de governo na forma de fazer a gestão, constitui nosso propósito tentar compreender porque ocorre este distanciamento ou a não aplicação coerente do projeto partidário. A não efetivação do projeto coloca como questão de fundo estratégico a seguinte pergunta: estamos fazendo um governo de transformação ou um governo conservador? Outra questão não menos importante, mas com elevado potencial de riscos aos êxitos do próprio governo: em que medida o modo de governar praticado impactou as disponibilidades orçamentárias necessárias à gestão da máquina e à realização do programa de governo? Uma vez compreendido estas duas questões da gestão petista pesquisada apresentaremos medidas e propostas na perspectiva do resgate do modo petista de governar.

O programa de governo do PT aponta uma Uberlândia inserida numa percepção geoestratégica do país e uma visão de futuro em que se insere o município, apontando a necessidade do “planejamento de médio-longo prazo”. O programa afirma que Uberlândia é mais do que “segunda maior cidade de Minas Gerais e um pólo estadual”, com as devidas responsabilidades “com as cidades mais próximas do seu entorno, sejam elas do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, sejam dos nossos vizinhos de Goiás”. Segundo “estudos sobre a regionalização do país, Uberlândia é um dos sete pólos nacionais em consolidação”. Essa condição abre caminho para a “construção de novas parcerias” com Brasília, Goiânia, Cuiabá e Campo para a “definição de alianças em prol de melhorias na infraestrutura de transportes e da intensificação comercial” (Programa, 2012, página 4).

A visão de futuro de Uberlândia segundo o programa de governo tem íntima ligação com o diagnóstico que compreende as limitações da administração municipal em face dos desafios que despontam a olhos vistos e de seu insuficiente desempenho atual, conforme o seguinte trecho do programa de governo:



“Atualmente, Uberlândia tem mais de 650 mil habitantes, e a projeção do IBGE indica que Uberlândia alcançará 1 milhão nos próximos 15 anos<sup>12</sup>. Ele também acompanha a tendência de elevação da expectativa de vida para além dos 70 anos, impondo a revalorização dos idosos. Registra a explosão de consumo de carros particulares, tornando o trânsito congestionado e crítico. A atração da população regional por serviços públicos de saúde impõe desafios para assegurar acesso e qualidade. A demanda por moradia popular depara-se com os vazios urbanos de uma especulação imobiliária encarecedora das políticas públicas. Não menos importante, a busca de solução para a destinação do lixo exige respostas planejadas. A administração do município tem que se preparar para atender adequadamente esse enorme contingente de desafios, pois para a população atual a oferta de bens e serviços públicos já se mostra insuficiente para atender toda a demanda. (...) Somase a isso o desempenho insuficiente da gestão pública sobre a realidade do município, o que em muitos casos provoca um desencontro entre as demandas da população e as políticas públicas existentes. Outra preocupação está diretamente relacionada às profundas transformações na economia do país e do mundo. Sem planejamento de longo prazo, Uberlândia pode deixar de fazer parte da vanguarda nacional”.

O programa manifesta a nítida consciência das responsabilidades inerentes à condição de cidade Pólo Nacional e dos desafios de futuro para a Uberlândia de hoje, e que devem ser previstas num planejamento de médio-longo prazo. Promove uma enfática crítica aos “desencontros entre demandas da população e políticas públicas existentes” e propõe realizar um “governo matricial” (secretarias e órgãos trabalhado de modo coordenado na busca de objetivos, para isso readequando a máquina administrativa), a “cooperação regional” (utilizando o potencial político e econômico para as parcerias com os municípios), um “governo democrático e colegiado” (envolvendo a sociedade, agentes políticos e servidores públicos num processo democrático e instituindo o espaço público para as decisões prioritárias) e os “resultados por pactuação” (as marcas e as prioridades de governo estabelecidas por diferentes formas de composição de interesses via consensos ou decisões democráticas) (Programa, 2012, página 6).

---

<sup>12</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), Uberlândia chegará à marca de 1 milhão de habitantes somente daqui a 26 anos. A projeção para 2039 é o cálculo considerando a média de crescimento de 1,7% ao ano, identificada nos últimos dez anos. Conforme o órgão de pesquisa e análise, 646.673 pessoas residiam no município em 2013 (Jornal Correio, Uberlândia, 2013).

Apontados os balizamentos estratégicos da ação de governo, o programa petista resume a centralidade do seu projeto de governo demarcando com a tradição de governos unipessoais:

“Conduzir o desenvolvimento e colocar Uberlândia como um município-modelo de Administração Pública com qualidade de vida para a população não será resultado apenas da vontade de um líder político. Para atingirmos este objetivo precisamos nos organizarmos, transformar os sonhos num projeto comum a toda a sociedade, mobilizar o conjunto das pessoas disponíveis e captar os recursos financeiros necessários. (...) Nessa Uberlândia o sonho de futuro não é pesadelo nem ilusão. Um município onde a utopia é projeto. Essa é a Uberlândia que queremos construir nos próximos anos. É para isso que estamos nos dispondo a administrar o município” (Programa, 2012, página 3).

#### **2.4.2 Planejamento Estratégico da Governança Municipal**

O governo petista começou a gestão de governo consciente da necessidade de planejamento. O prefeito iniciou o governo com duas importantes iniciativas de elaboração de planejamento: 1) realizou um seminário no início de 2013 que estabeleceu as ações prioritárias no planejamento “Uberlândia 100 Primeiros Dias – Para Construir uma Cidade Educadora”; e, 2) e realizou um novo planejamento que formulou o documento “Uberlândia, Planejamento Estratégico - Prioridades do Governo para 2013”. Em ambas as iniciativas houve a definição de prioridades de ações. Foram, sem dúvida, duas grandes oportunidades para a organização política de governo e o planejamento estratégico.

No entanto, desde o ponto de partida destes dois documentos já se percebe elementos de uma concepção de gestão que iriam contribuir para os dois problemas aqui analisados. Por um lado, uma idéia de planejamento marcada pela desconexão com o programa de governo, a falta de um diagnóstico orçamentário e de visão de longo prazo. Noutras palavras, pelo imprevisto e sem unidade de entendimento sobre o projeto político-estratégico do PT. Por outro lado, um planejamento sem uma metodologia que orientasse o processo de gestão orçamentário-financeira e a gestão administrativa.

Analisando a proposta do planejamento Uberlândia, 100 Primeiros Dias (2013, página 3), o documento afirma que o “objetivo maior é criar condições para que áreas estratégicas possam iniciar seus trabalhos imediatamente”, e que, para isso:

“Foi definido um conjunto de projetos, contemplando ações prioritárias que visam resolver problemas emergenciais e ações que objetivam lançar as bases da administração 2013-2016, que terá como meta fazer de Uberlândia uma cidade educadora” (100 Primeiros Dias, 2013, página 3).

Duas questões são estabelecidas como referências organizadoras. Em primeiro lugar, estabeleceu-se como marca de governo fazer de Uberlândia uma Cidade Educadora. O que seria essa Cidade Educadora é traduzido como uma cidade “mais justa e mais humana, inspirada no desenvolvimento sustentável, o que significa garantir totais condições para o crescimento econômico e ao mesmo tempo cuidar bem das pessoas e do meio ambiente” (100 Primeiros Dias, 2013, 3). Em segundo lugar, foram definidos sete eixos estratégicos, embora não explicados os motivos dessa definição nem informados os objetivos macros de cada eixo. Por fim, foram propostas 101 ações distribuídas nos sete eixos: saúde, gestão e segurança, educação, social, infraestrutura urbana e rural, planejamento urbano e rural e integração regional.

Em que pese o planejamento fixar a marca Cidade Educadora, apontar eixos estratégicos e dizer quais ações que pretendem firmar as bases da administração 2013-2016, inexistente no planejamento a visão de médio-longo prazo da gestão baseada no diagnóstico das principais carências do município e na demonstração das possibilidades orçamentárias. Confunde-se a marca Cidade Educadora, vinculada à idéia de uma cidade mais justa e com desenvolvimento sustentável, com o conceito de meta que é estabelecido pela quantificação do resultado a atingir. E os eixos sete estratégicos carecem da definição dos objetivos a atingir até 2016, com a fixação do que seriam “as bases” a se implantar durante os 100 primeiros dias de governo. Não que não existam algumas ações neste sentido, porém elas aparecem descoordenadas dentro dos eixos. Em alguns eixos, aparecem ações vinculadas a objetivos tópicos, noutros eixos as ações aparecem já como obras ou serviços executáveis sem quantificações no curto e no médio prazo. Por fim, também não é explicado o que seriam as ações “imediatas” de rotina administrativa e o que seriam “as bases” do programa de governo.

Participante do planejamento dos 100 dias e do planejamento para 2013 na condição de secretário, o autor destaca que estas atividades foram realizadas por uma consultoria especializada em completo desconhecimento das Diretrizes e Concepções da Ação de Governo, constante no Programa de Governo. Para uma equipe de governo oriunda de uma

coligação partidária heterogênea teria sido fundamental a apresentação dos princípios, concepções e diretrizes orientadoras do Modo Petista de Governar, com o objetivo de apontar os rumos estratégicos e construir uma unidade político-administrativa. Da mesma forma, a apresentação do conjunto das propostas teria sido necessária para cumprir o requisito essencial da eleição das prioridades de governo. Foi destaca a necessidade da apresentação das diretrizes programáticas, porém recusada pela direção do governo que preparou ambos os planejamentos substituindo a forma colegiada por uma consultoria profissional. Já nestes processos de planejamento no início de governo surgia o distanciamento entre programa e gestão, entre concepção e prática. O privilégio da ação em detrimento da concepção caracteriza um pragmatismo que mais conserva do que transforma, comportando ainda o risco administrativo de um vôo cego na aplicação dos recursos orçamentários.

Em ambos os seminários de planejamento inexistiu a apresentação dos números da previsão da evolução da receita e da realização despesa orçamentária de 2013, com a informação sobre as disponibilidades para investimentos e impactos no custeio e folha de pessoal. Não foi dado saber das despesas surgidas com as nomeações da nova administração pública. Também não foi informada a margem disponível para os investimentos com recursos próprios, as previsões de transferências do governo federal e as operações de crédito possíveis de realizar. Inexistiu um estudo de capacidade para obras com elevados impactos de custeio e de pessoal. Por exemplo: novas escolas infantis e de tempo integral, construção de Unidades Básicas de Saúde (UBs) e de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), redes Crescer e outras obras.

No segundo seminário de planejamento, isso seria ainda mais necessário, haja vista que a execução orçamentária dos seis primeiros meses de gestão continha o impacto das ações deste governo. Mas novamente deu-se um planejamento sem uma mínima fundamentação financeiro-orçamentária. Deste segundo seminário de planejamento resultou o documento “Uberlândia, Planejamento Estratégico – Prioridades do Governo para 2013”. Neste planejamento volta a haver nova desconexão, desta vez entre o planejamento dos 100 dias (com as 111 ações), que fixaria “as bases da administração 2013-2016”, e este planejamento para o ano em curso de 2013, que identificaria “as linhas estruturantes das ações iniciais de governo, de forma integrada e transversal”<sup>13</sup> (Planejamento, 2013, página 3). Embora na

---

<sup>13</sup> Uberlândia, Planejamento Estratégico – Prioridades do Governo para 2013. Por TCT - Testa Cursos e Treinamentos.

apresentação a consultoria afirma terem sido apresentadas as realizações dos 100 primeiros dias de governo, o texto não descreve os resultados alcançados ou a fase de execução nem a sua relação com as prioridades a serem fixadas para 2013. A única referência é a recomendação de criação de um Grupo de Trabalho coordenado pela Secretaria de Governo para “terminar a primeira fase do planejamento (60 dias no máximo)” (Planejamento, 2013, página 3).

No segundo planejamento notamos três aspectos básicos. Em primeiro lugar, o tema da Cidade Educadora, agora tratada como um “valor cívico” da gestão capaz de aproximar governo, sociedade, famílias, escolas, saúde, meio ambiente e serviços públicos. Um valor a ser implementado por meio de “uma grande campanha institucional (...), a partir da lógica ambiental, dos cuidados com o patrimônio público, do respeito ao próximo e do amor à cidade” (Planejamento, 2013, página 5). Uma campanha destacando a importância de “ser cidadão”, com foco nos adolescentes e jovens. Como se percebe, o que antes era equivocadamente concebido como “meta”, tornou-se agora o valor cívico de uma campanha institucional. Vai ficando evidente que a desorientação conceitual revela o não entendimento do que seja um planejamento estratégico. Na verdade, desconectado do programa e descoordenado com o planejamento dos 100 Dias, o segundo planejamento assemelha-se a uma lista de tarefas chamadas de “prioridades”.

Em segundo lugar, fala da necessidade de “reestruturação de praticamente todos os órgãos da prefeitura” referindo-se a pessoal, organização física e à criação de uma rede de tecnologia da informação. Identifica também a carência de pessoal qualificado e sugere a implantação imediata da Escola de Governo em parceria com Interlegis, Cefor, Enap e Universidade Federal de Uberlândia para formação de pessoal e contratação de estagiários na área de informática que “desenvolvem soluções gerenciais”. Ele compreende que isso é um “processo complexo e exige liderança, coordenação e visão estratégica para evitar principalmente desperdício de recursos e de tempo” (Planejamento, 2013, página 3).

Há uma forte percepção dos de gestão administrativa, porém vinculando o enfrentamento dessa problemática à aquisição de recursos tecnológicos, contratação de pessoal temporário (três assessores de alto nível técnico) e a parceria com instituições para a busca de “contribuições e soluções gerenciais”. Para coordenar esse processo, o documento propõe “redesenhar, ampliar ações e fortalecer a equipe da Secretaria de Governo (...), com a

incumbência de coordenar os projetos estruturantes e estratégicos da prefeitura”. Caberia também à Secretaria de Governo a “reorganização física de alguns órgãos, em parceria com a Secretaria de Administração” e a “inserção de adolescentes no universo do empreendedorismo”, em parceria com a Secretaria de Educação. Por fim, destaca a importância estratégica da Secretaria de Comunicação com vistas a aprofundar seu relacionamento com os públicos interno e externo (Planejamento, 2013, página 4).

O texto de apresentação da consultoria mostra a preocupação central com medidas de reorganização burocrática de órgãos da Prefeitura e o investimento em comunicação, acentuando a necessidade de elevação dos orçamentos e das equipes técnicas das Secretarias de Governo e de Comunicação. Percebe-se o reforço de secretarias vinculadas a atividades-meio da administração “como prioridade básica” sem a apresentação de uma visão estratégica de objetivos, metas e resultados. Fica assim caracterizado um planejamento fruto de um visão gerencia, focada em atividades-meios e a expressão de recomendações da consultoria profissional.

Em terceiro lugar, foram apresentadas 138 prioridades para 2013 sem nenhuma vinculação aos sete eixos do Planejamento dos 100 dias. Agora, estas ações listadas em cada uma das 23 secretarias e autarquias da prefeitura. Desapareceram os eixos temáticos que indicavam as sete áreas estratégicas de ação. As ações propostas surgem sem objetivos e quantificações nem previsões de valores ou responsáveis pela execução das ações.

Um detalhe da apresentação da consultoria que precede as propostas do planejamento revela a característica desse processo. Ao final do texto, o consultor, dirigindo-se “pessoalmente ao prefeito”, afirma que “a implementação das propostas sugeridas pode dar início a uma etapa de maior consistência e visibilidade a sua gestão”, recomendando como “prioridade básica (...) a reorganização e ampliação das Secretarias de Governo e de Comunicação”. Ficam evidenciadas no texto duas questões capitais. Por um lado, não o resultado de um planejamento coletivo sistematizado, mas um discurso da opinião pessoal do consultor; por outro lado, a visão estratégica equivocada, de apontar como “prioridade básica” para “maior consistência e visibilidade à gestão”, não a marca, as metas e os objetivos a atingir, mas a ampliação “das secretarias de Governo e de Comunicação” (Planejamento, 2013, página 7).

O cotejo dos relatórios dos dois planejamentos no primeiro ano de governo revela, na verdade, uma lista de tarefas por secretaria. A idéia de planejamento, compreendido como detalhamento de ações priorizadas à luz de objetivos e metas em face das possibilidades orçamentárias, não comparece nestes relatórios. Significa dizer que não houve efetivamente planejamento no sentido de dosar o tamanho, o custo e o cronograma de cada ação com uma coordenação de aplicação financeira dos recursos. A mera listagem de ações indica uma lógica de aplicação dos recursos sem vinculação com a disponibilidade de receitas. Dessa forma, abrem-se brechas para o avanço não calculado de ações programáticas no interior da execução orçamentária sob a vigência do Plano Plurianual (PPS) do governo anterior, no qual não constam diversas “prioridades” do Programa de Governo petista listadas nos dois planejamentos realizados em 2013.

Em especial, há indicações destes riscos nas áreas da saúde e da educação. Por exemplo: previu-se para a área da saúde o início da construção de três Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), de cinco unidades do Programa Saúde da Família (PSFs) e a reforma de quatro sedes de outros PSFs; a construção de dois Centros Odontológicos (CEOS) tipo 2 e de três polos de academia de saúde; e, a implementação da FUNDASUS, uma fundação a ser criada para absorver a gestão de quatro Unidades de Pronto Atendimento (UAIs), quatro PSFs e mais de dois mil funcionários. E, indicou-se nas ações para a área da educação, a construção de três unidades de Educação Infantil, mais a reforma e ampliação de outras quatro unidades; e, a manutenção e reparo da estrutura física das unidades escolares, dentre outros<sup>14</sup>. Embora devamos atentar para o fato de que várias destas obras estavam previstas para ser viabilizadas com recursos do governo federal, os impactos de pessoal e custeio não estavam previstos na Lei Orçamentária (LOA) de 2013.

Há também a indicação de outras ações de alto impacto orçamentário. Na Secretaria de Administração, foi prevista a implantação do ticket-refeição e a elaboração da proposta do Plano de Carreira para os servidores municipais; e, no Desenvolvimento Social, previu-se a implantação de três novos CRAS e de três novos CREAS, mais a reorganização dos serviços sócio-assistenciais. Posteriormente, verificou-se a prioridade com a construção da chamada Rede CRESCER, que são instituições sediadas nos bairros para atender crianças e adolescentes por meio de atividades esportivas, sociais e culturais.

---

<sup>14</sup> Relatório do Planejamento “Uberlândia, Planejamento Estratégico – Prioridades do Governo para 2013”.

Grande parte dessas ações decorre da aplicação de recursos vinculados com o governo federal, porém o planejamento não esclarece cada qual nem prevê os impactos que recaem no município. E, convenhamos, toda essa dimensão de investimentos com seus impactos inerentes para a realização ainda em 2013 sem a demonstração das fontes de receitas é o prenúncio de um preocupante vôo sem bússola na execução orçamentária.

Em abril de 2014 aconteceu o terceiro seminário de planejamento estratégico, que resultou no documento “Planejamento Prefeitura de Uberlândia – Eixos Prioritários da Gestão Gilmar Machado e Metas 2015”. A grande diferença deste seminário foi que ele ocorreu no contexto orçamentário de 2014, quando já se sabia dos impactos e efeitos das diversas ações de governo realizadas em 2013. Um contexto marcado por dificuldades financeiras decorrentes da ampliação excessiva dos gastos em face da baixa evolução da receita, conforme demonstraremos à frente. Este terceiro planejamento trouxe duas inovações. A contratação de uma Consultoria e a entrega de um documento prévio elaborado pelo Comitê Gestor<sup>15</sup> criado pelo prefeito. O Comitê reuniu-se com o prefeito sob a orientação da nova consultoria, a qual apontou a necessidade de fixar eixos temáticos, metas e o detalhamento das ações. Houve um avanço de concepção no sentido de se fazer um planejamento metodologicamente mais fundamentado. Porém, os eixos e metas foram fixados pelo pequeno grupo (comitê + prefeito), cabendo ao seminário de planejamento com os secretários apenas detalhar o plano de ações das metas. Noutras palavras, prevalece certo teor de decisões de tecnocráticas, em lugar de um planejamento colegiado elaborado no choque de opiniões, conflitos e avaliações.

Foi um seminário basicamente de operacionalização do plano de ação, com propostas para até 2015 e deixando 2016 para ser depois planejado. Novamente, inexistiu um estudo de realidade e de diagnóstico orçamentário-financeiro, considerando-se as variáveis econômicas, políticas e institucionais. Porém, caminhou-se para um planejamento mais estruturado, com a definição de seis eixos com 19 metas, cada uma delas com o plano de ação (fixando prazos de entrega e responsáveis) e a análise de riscos (políticos ou de capacidades da Prefeitura), embora destituídos da demonstração dos impactos financeiros e as fontes de receitas. Ocorreu um profundo afunilamento de prioridades, agora resumidas em 19 metas prioritárias

---

<sup>15</sup> Em fevereiro de 2014, o prefeito decidiu criar dois comitês para auxiliar na gestão de governo: Comitê de Finanças, com a função de auxiliar na execução orçamentária; e, o Comitê Gestor, com a função de ajuda-lo a coordenar a realização das prioridades. Estes comitês refletem a necessidade de responder aos problemas de execução financeira e orçamentária advindos da gestão petista em 2013.



desdobradas em 42 ações (em vez de 111 do primeiro e 138 do segundo planejamentos). Estas 19 metas foram definidas como prioridades de Nível 1, ficando determinado que cada secretaria apresentaria dentro de um mês mais 03 prioridades de Nível 2, além das prioridades internas de cada secretaria ficando concebidas como de Nível 3. Nas palavras do prefeito ao final do planejamento, as prioridades de Nível 1 é que darão a marca do governo. Ou seja, as prioridades de Nível 2 serão realizadas havendo condições de fazê-las. De que forma estas 42 ações conformarão a marca “Por uma Cidade Educadora<sup>16</sup>” não foi abordado no planejamento.

Os seis eixos temáticos agora definidos possuem conceituação de objetivos a atingir, em vez de mera listagem de ações por áreas de gestão ou por secretarias. Deste modo, estes eixos também não guardam relação com as propostas dos dois planejamentos anteriores, até porque agora existe uma metodologia de organização do plano de ações. Uma metodologia cujos os eixos foram assim definidos: Eixo 1 – Gestão Democrática e Cidadã, Eixo 2 – Cidade Planejada e Sustentável Para Todos, Eixo 3 – Mobilidade Urbana para Todos, Eixo 4 – Moradia Digna Para Todos, Eixo 5 – Saúde Humanizada Para Todos e Eixo 6 – Educação Democrática e de Qualidade Social Para Todos.

Apesar de ter havido o afinilamento para 42 ações prioritárias com algumas delas previstas nos dois planejamentos anteriores, não foi dimensionado o custo das ações e a diferenciação das fontes de receitas (transferências federais, recursos próprios e operações de crédito) nem o cálculo da evolução das receitas e de impacto das despesas de custeio e folha de pessoal desta elevada quantidade de obras e serviços. Por exemplo: implantação do plano de carreiras; construção de Estação de Águas, 02 UPAs, 02 CEOs, 03 UBSs, 02 Unidades Rurais, 03 escolas de ensino infantil e 01 escola de tempo integral; implantação do SAMU; e, transição do serviço de saúde da Fundação Maçônica (privada) para a Fundasus (pública), dentre outras.

### **2.4.3 A Prova de Fogo da Execução Orçamentária**

Entre o planejamento dos 100 dias e o terceiro planejamento 2014-2015 transcorreu um ano e quatro meses de mandato. Nesse período deu-se o contato do gestor petista com a

---

<sup>16</sup> Por orientação da agência de marketing, o prefeito mudou em 2014 o conceito da marca de governo: de “Cidade Educadora” passou a ser “Por uma Cidade Educadora”.

realidade de governo, a execução orçamentária e o funcionamento da máquina administrativa. Desprovido de planejamento metodologicamente coerente e de ferramentas teóricas que o habilitassem a transitar pela complexidade financeira e pelos procedimentos administrativos típicos de uma máquina historicamente gerida sob a ótica do burocratismo emperrador, a gestão orçamentária foi sendo contaminada por situações alheias à sua governabilidade do gestor. Conforme o jargão popular, as chamadas “bombas-relógios”. Além destes problemas, aconteceram ainda ações programáticas do novo governo com elevados impactos extraordinários acima das obrigações financeiras previstas Lei Orçamentária de 2013.

No caso das “bombas-relógios” houve uma combinação de armadilhas deixadas pelo governo anterior com a entrada em campo da Justiça e do Ministério Público. As “bombas-relógios” do governo anterior foram as elevadas previsões da evolução da receita orçamentária, incompatíveis com os indicadores de arrecadação em 2013, e o pagamento das férias dos servidores de 2012 com recursos do orçamento de 2013. Outro caso dessas bombas de efeito retardado. Em abril/2013, a Secretaria de Educação identificou uma elevada defasagem entre os valores orçados e a estimativa de despesa real com novas contratações de pessoal, reajuste de transportes e outros custeios<sup>17</sup>. As surpresas continuaram. Em maio, a Justiça sentenciou que os serviços de saúde prestados por uma Organização Social (OS) deveriam ser retomados pelo Município a partir de julho/2013. Em consequência, a retomada destes serviços gerou para o Município a obrigação com acertos trabalhistas<sup>18</sup> aos servidores da OS, criando expressivas despesas a serem cobertas ainda em 2013, conforme exigido pelo Ministério Público. Na Secretaria de Educação houve também a ingerência do Ministério Público por meio de mais de duas mil representações exigindo a abertura de vagas e outras medidas para atender à legislação, que obriga os governos a acolher crianças de 5 a 14 anos nas escolas<sup>19</sup>. O Ministério Público jamais atuara com tanta rigidez em relação aos oito anos de mandato do governo anterior impondo patamares de abertura de vagas acima da capacidade orçamentária.

Em que pese o governo saber previamente que não se cumpririam as expectativas entre a receita orçada global e a arrecadação real, e da obrigação de pagar as férias de 2012, tais

---

<sup>17</sup> De acordo com a Secretaria de Educação, estudos técnicos levantaram desde abril um alerta indicando a não previsão orçamentária superior a R\$ 30 milhões de reais com impacto ao longo de 2013 relativos a contratações de pessoal em escolas e programas abertos no final do governo anterior, defasagens de preços de transportes mais o custeio dos benefícios do vale-alimentação e do plano de saúde. Houve 971 contratações em 2013.

<sup>18</sup> Conforme técnicos municipais, em 2013 a Prefeitura promoveu 593 rescisões trabalhistas, totalizando R\$ 8.335.974,09. Em 2014, a prefeitura acionou a Justiça propondo a transposição dos servidores para a Fundasus.

<sup>19</sup> Depoimento pessoal da Secretária Municipal de Educação de Uberlândia.

situações já sinalizavam fatos graves que exigiriam do gestor elevada cautela. Para a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2013, o governo anterior fez uma previsão da Receita Total da Prefeitura Municipal (incluindo autarquias e fundações) na ordem de R\$ 1,812 bilhões. Uma previsão 25,6% superior à Receita Total realizada em 2012, de R\$ 1,442.

Para uma percepção do tamanho da previsão superdimensionada, a realização das Receitas Totais em 2013 foi de apenas R\$ 1,416 bilhões. Em valores brutos, uma arrecadação de R\$ 398 milhões (21,8%) abaixo da previsão orçada, e aquém até mesmo das Receitas Totais realizadas em 2012, de R\$ 1,442 bilhões (Tabela 2).

Tabela 2: **RECEITAS**

Receitas	2013		2012	
	Orçada	Realizada	Orçada	Realizada
<b>Receitas Correntes (A)</b>	<b>1.707.014.480,62</b>	<b>1.433.290.277,66</b>	<b>1.380.941.740,00</b>	<b>1.411.766.770,92</b>
Tributárias	303.254.000,00	293.010.885,90	258.169.000,00	265.818.473,92
Contribuições	58.452.962,00	56.589.713,82	50.955.240,00	47.958.583,05
Patrimoniais	65.543.438,00	40.372.248,57	42.123.640,00	68.101.212,48
Serviços	112.115.600,00	124.479.827,33	102.190.956,00	102.337.323,23
Transferências Correntes	1.091.670.440,62	872.866.486,35	858.299.500,00	866.993.706,19
Outras Rec. Correntes	75.978.040,00	81.370.175,31	69.203.404,00	61.436.877,21
Deduções da Rec.Corr.	-	35.399.059,62	-	879.405,16
<b>Receitas de Capital (B)</b>	<b>183.528.000,00</b>	<b>32.795.790,25</b>	<b>192.334.000,00</b>	<b>79.054.696,33</b>
Operações de Crédito	144.148.000,00	4.425.564,27	123.537.000,00	31.256.079,06
Alienação de Bens	16.044.000,00	11.972.225,22	16.761.000,00	19.509.326,65
Transfer. de Capital	22.236.000,00	16.033.334,64	52.016.000,00	28.068.329,94
Outras Rec. de Capital	1.100.000,00	364.666,12	20.000,00	220.960,68
<b>(-) Fundeb (C)</b>	<b>129.283.600,00</b>	<b>108.210.557,05</b>	<b>104.746.000,00</b>	<b>100.541.463,32</b>
<b>Rec. Intraorçamentária (D)</b>	<b>50.914.560,00</b>	<b>58.879.352,05</b>	<b>44.353.760,00</b>	<b>51.746.867,43</b>
<b>Receita Total(E=A+B-C+D)</b>	<b>1.812.173.440,62</b>	<b>1.416.754.862,91</b>	<b>1.512.883.500,00</b>	<b>1.442.026.871,36</b>
<b>% de realização da receita</b>		<b>78,2%</b>		<b>95,3%</b>

Fonte: Balanço Anual 2013 – Prefeitura Municipal de Uberlândia

Ainda observando o comportamento inexpressivo das receitas, o relatório sobre a Receita Corrente Líquida do Executivo Municipal (excluídas as autarquias e fundações) mostra que ela evoluiu de R\$ 1,286 milhões (2012) para R\$ 1,291 milhões (2013). Crescimento de apenas R\$ 5 milhões (0,41%). Houve uma abrupta queda de arrecadação em relação ao comportamento desta receita nos três anos anteriores, que foi em média de 18,6% (Tabela 3).

Tabela 3: **RECEITA CORRENTE LÍQUIDA**

<b>2009</b>	R\$ 770.816.398,60	
<b>2010</b>	R\$ 942.644.909,65	22,29%
<b>2011</b>	R\$ 1.110.017.437,82	17,76%
<b>2012</b>	R\$ 1.286.360.402,21	15,89%
<b>2013</b>	R\$ 1.291.698.019,25	0,41%

FONTE: Relatório de Avaliação Orçamentária.

Não é pretensão desta pesquisa a análise contábil do orçamento municipal. Pretende-se apenas apresentar o quadro geral da evolução das receitas e das despesas com o intuito de demonstrar o contexto no qual ocorreu a execução orçamentária à revelia de um planejamento coerente e compatível com a magra evolução das receitas e no contexto das “bombas-relógio” surgidas. E, com estes demonstrativos, revelar que estas escolhas criaram severos desequilíbrios financeiros, com efeitos preocupantes em 2014.

Desde o início, o governo petista foi posto à dura prova de fogo da execução orçamentária. À medida que o governo foi se deparando com os desafios, colocou-se a necessidade de decisões fundamentadas. Frente ao superdimensionamento da receita, o novo governo saiu-se bem, não se enredou numa falsa arrecadação. O governo atentou-se diante da arrecadação inferior à previsão orçada, contingenciando o orçamento até meados de 2013. Com isso, absorveu o impacto com o pagamento das férias de 2012 e com os acertos trabalhistas na saúde. Outras duas atitudes positivas: a manutenção da estrutura administrativa anterior, não aumentando cargos, e a não nomeação de 20% dos cargos comissionados por três meses.

O problema surgiu com as novas despesas sem a existência de instrumentos de planejamento e de controle bem delineados. Depois de liberado o contingenciamento (junho) viria a ocorrer uma sequência de gastos de custeio e de pessoal muito acima das receitas. Sucederam-se escolhas políticas com impactos financeiros supervenientes ao longo do ano que caracterizariam na prática uma concepção de gestão imediatista e voluntarista<sup>20</sup>, em lugar de uma gestão racional e metodologicamente planejada.

<sup>20</sup> “Tem havido uma tendência do prefeito a decidir de modo voluntarista, em especial nas questões estratégicas, orçamentárias e polêmicas. O voluntarismo age solitário, um tanto às cegas, apressado e sem um conhecimento

Analisando os dados, destacam-se importantes impactos que não foram orçados. Não que isso não pudesse ser realizado, pois se trata de um governo comprometido com a inversão de prioridades. A questão não é inverter ou não prioridades, mas como fazer a inversão nas condições existentes. O que se propõe discutir é o modo de fazer a gestão numa perspectiva inovadora combinando o planejamento estratégico de prioridades, o equilíbrio orçamentário e a governabilidade política para a obtenção de melhores resultados.

Os novos impactos extraordinários aconteceram em diversas frentes de execução. Destacamos os mais expressivos, como a concessão de benefícios ao funcionalismo: reajuste de 10% em 2013 (mais 10% em 2014, totalizando 21%), subsídios ao plano de saúde e o vale-alimentação; o crescimento da folha de pagamento, impactada com a contratação de novos professores, profissionais da assistência social e profissionais de saúde; e, as despesas com aquisições e reformas de novas unidades escolares<sup>21</sup>, equipamentos sociais<sup>22</sup> e unidades de saúde<sup>23</sup>.

Fica evidente o enfoque e a urgência do governo com a área social, com destaque para as secretarias de educação, desenvolvimento social e saúde. Isso se reflete na execução orçamentária. Em especial, com a concentração das despesas na área social, educação e na saúde. Houve evolução das despesas de saúde e educação somadas, saltando de R\$ 430,9 milhões (54,28% em 2012) para R\$ 520,3 milhões (63,11% em 2013) (Tabela 4). A tabela abaixo detalha as aplicações em cada área, revelando um dado expressivo: frente à despesa constitucional obrigatória de 25% das receitas arrecadadas de impostos e transferências em educação e de 15% em saúde (somadas, totalizando 40%), o Município, que dispndia 54,28% do orçamento em 2012, saltou para 63,11% em 2013. Ou seja: uma elevação bruta de 8,83% das despesas do novo governo no primeiro ano de gestão. Reflexo das “significativas” efetivações, a folha de pagamento do desenvolvimento social registra variação superior de 42,58% no 1º trimestre 2014, comparado ao mesmo período em 2013 (Tabela 6).

---

fundamentado, pois o faz descolado do planejamento estratégico das marcas de médio-longo prazo. O voluntarismo despreza o conhecimento teórico e a avaliação conjuntural” (NEVES, Uberlândia (MG), 2014).

<sup>21</sup> De 2013 a maio de 2014 houve as seguintes reformas, locações e aquisições: 02 escolas, 12 salas de aula e 09 locações de imóveis para instalação de anexos escolares para abertura de 2175 vagas escolares. Fonte: Política de Expansão de Vagas nas Unidades de Educação Infantil – 2013 a 2018: elementos para fundamentar a elaboração do Plano de Ação.

<sup>22</sup> Até 2014, na área social foram efetivados 66 assistentes sociais e 27 psicólogos concursados e instalados 06 equipamentos da Rede Crescer, 01 CRAS, 01 Piscina Aquecida e Unidade com Quadra de Tênis, ampliando de 1.695 para 7.000 atendimentos. Fonte: Revista DYSTAK`S, Uberlândia: 2014.

<sup>23</sup> Na saúde, o Município elevou, até junho/2014, de 51 para 70 Programas Sade da Família (PSFs). Em 2013, foram instaladas 12 equipes de trabalho e inauguradas 07 locais-sedes das equipes, segundo técnicos ouvidos.

Tabela 4: DEMONSTRATIVO DA APLICAÇÃO NAS AÇÕES DE SAÚDE E ENSINO

	Jan/13 a Dez/13	Jan/12 a Dez/12
Base das Receitas	824.659.965,95	793.983.641,31
<b>SAÚDE</b>		
Valor legal mínimo a aplicar:	123.698.994,89	119.097.546,20
Percentual mínimo a aplicar:	<b>15%</b>	<b>15%</b>
Valor aplicado (valor pago):	267.767.175,11	213.428.374,48
<b>% aplicado (vr aplicado ÷ base das receitas):</b>	<b>32,47%</b>	<b>26,88%</b>
<b>EDUCAÇÃO</b>		
Valor legal mínimo a aplicar:	206.164.991,49	198.495.910,33
Percentual mínimo a aplicar:	<b>25%</b>	<b>25%</b>
Valor aplicado (valor pago)	252.660.892,32	217.576.467,99
<b>% aplicado (vr aplicado ÷ base das receitas)</b>	<b>30,64%</b>	<b>27,40%</b>

Fonte: Balanço Anual 2013 – Prefeitura Municipal de Uberlândia.

Trata-se de uma demonstração concreta que demarca o compromisso prioritário do governo petista com a educação e a saúde, por meio da aplicação de recursos públicos em áreas com maior significado para a população dependente dos serviços públicos. Investimentos que trouxeram resultados significativos para a população, afirmando a marca de governo “Por uma Cidade Educadora”. Dois exemplos demonstram bem o alcance destes investimentos: a abertura de vagas na educação e o aumento de procedimentos de saúde. De acordo com o Política de Expansão de Vagas nas Unidades de Educação Infantil (2013/2018), foram criadas 4.756 novas vagas na educação infantil para crianças de até 5 anos (contra um déficit acumulado de 10.200<sup>24</sup> vagas). Aumento de 3.756 novas vagas (36,8%). E, a elevação de 10.908.255 (2012) para mais de 12.109.025 milhões de Procedimentos de Saúde<sup>25</sup> nos atendimentos ambulatoriais. Um aumento de 1.200.770 milhões (11%) de novos procedimentos de saúde em 2013.

<sup>24</sup> Segundo o Relatório da Assessoria Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação havia uma demanda de 10.200 vagas reprimidas desde 2011. Em 1 ano e quatro meses foram criadas 2.155 vagas na rede municipal de Educação Infantil: 1.373 em 2013 e 782 até maio de 2014. Para isso, viabilizaram a construção de 02 novas escolas, 08 novas salas de aula (expansão) e 09 anexos (apropriação e locação de prédios). Mais 1.942 vagas foram criadas nas 33 Organizações Não Governamentais (ONGs). Fonte: Política de Expansão de Vagas nas Unidades de Educação Infantil – 2013 a 2018: elementos para fundamentar a elaboração do Plano de Ação.

<sup>25</sup> Distribuição do total dos procedimentos por complexidade: Atenção Básica: 4.970.718 (2012)/4.767.980 (2013); Média Complexidade: 5.674.952 (2012)/7.032.947 (2013); Alta Complexidade: 211.278 (2012)/233.010 (2013); e, Vigilância Sanitária/Órteses e Próteses 51.307 (2012)/75.088 (2013). Produção Ambulatorial SUS Uberlândia. Fonte: Ministério da Saúde – Sistema de Informações Ambulatoriais do SUS (SIA/SUS).

No entanto, cabe perguntar: a que custo? Seria suportável tamanha inversão financeira dos recursos próprios no primeiro ano de governo sem que se comprometesse a gestão orçamentária? Qual o efeito desta concentração de recursos no desempenho de outras áreas de governo? Quais efeitos no equilíbrio orçamentário e na governabilidade para o cumprimento do programa de governo? Estaria bem sustentada financeiramente tamanha elevação das despesas no primeiro ano de governo diante da magra evolução das receitas?

Ampliando a lente de percepção da evolução das despesas para além das áreas de educação e saúde chegamos a cifras maiores no âmbito do governo como um todo. Segundo o Relatório de Avaliação Orçamentária (2014, página 3), a folha de pagamento total registrou crescimento de 21%. Os gastos da categoria Outras Despesas Correntes evoluíram de R\$ 477,7 milhões (2012) para R\$ 605,5 milhões em 2013. Ou seja, um crescimento de R\$ 127,8 milhões (26,7%) das despesas em apenas um ano. Este expressivo crescimento das despesas em face da insignificante evolução das Receitas Correntes Líquidas, de apenas R\$ 5 milhões (0,41%).

A primeira consequência dessa situação foi a redução orçamentária nas demais secretarias, de onde foram retirados recursos para cobrir a concentração das despesas extraordinárias na educação e saúde. O segundo impacto viria a seguir. A disponibilidade de caixa foi afetada, atrasando o pagamento das férias dos professores para janeiro 2014. Em terceiro lugar, a produção de R\$ 38,7 milhões de Restos a Pagar mais a previsão de R\$ 43,0 milhões de Despesas Não Empenhadas em 2013 (Relatório, 2014, página 01). No total, as despesas extraordinárias transferidas atingiriam R\$ 81,7 milhões. Comparativamente aos exercícios anteriores, observa-se um comprometimento das despesas não vinculadas (recursos próprios do município) com restos a pagar bem superior à média histórica dos últimos quatro anos, conforme o Balanço Anual (2013, página 8) na cor vermelha (Tabela 5).

Tabela 5: CAIXA x DÍVIDA FLUTUANTES

	Não Vinculado	Vinculado	Total
<b>■ PREFEITURA Caixa</b>	<b>55.146.572,69</b>	<b>38.652.203,75</b>	<b>93.798.776,44</b>
(-) Obrigações a pagar:			
<i>Despesa</i>			
<i>extraorçamentária</i>	11.444.920,80	-	<b>11.444.920,80</b>
<i>Restos a pagar – 2009</i>	16.840,87	7.638,58	<b>24.479,45</b>
<i>Restos a pagar – 2010</i>	1.460,00	304.335,61	<b>305.795,61</b>

Restos a pagar – 2011	98.934,43	3.215.870,01	<b>3.314.804,44</b>
Restos a pagar – 2012	494.534,61	5.916.608,04	<b>6.411.142,65</b>
Restos a pagar – 2013	43.089.881,98	29.207.751,51	<b>72.297.633,49</b>
Saldo Financeiro	<b>(38.736.369,94)</b>	<b>38.939.741,75</b>	<b>203.371,81</b>

Fonte: Balanço Anual 2013 – Prefeitura Municipal de Uberlândia.

O custoso esforço para absorver os Restos a Pagar e Despesas Não Empenadas em 2014 levou desde o início do ano ao contingenciamento de 20% nas principais secretarias, no sentido de adequar o orçamento às disponibilidades financeiras. O problema é que, na prática, o contingenciamento resultou em baixo impacto de contenção, por dois motivos: o resultado das expansões das despesas do exercício anterior com alta repercussão na execução orçamentária de 2014 e a não existência de um plano de reequilíbrio orçamentário.

Para a percepção deste cenário apresentamos dois dados importantes. O Relatório de Avaliação Orçamentária analisa o pagamento de despesas correntes e de pessoal totais (incluindo transferências a fundações e órgãos) no início de 2014 e mostra o expressivo crescimento. Comparando os quadrimestres de 2013/2014, constata-se elevação dos valores efetivamente dispendidos: de R\$ 296 milhões (jan-abr/2013) para R\$ 377 milhões (jan-abr/2014). Uma despesa de R\$ 81 milhões superior à previsão. Somente as Despesas de Pessoal da Administração Direta, comparadas aos R\$ 135 milhões de janeiro-abril/2013, atingiram R\$ 172 milhões em janeiro-abril/2014. Crescimento de R\$ 36,7 milhões (27,8%) no período, conforme a quinta coluna do Relatório Orçamento PMU (Tabela 6).

Tabela 6: **DESPESA COM PESSOAL ORÇADA E LIQUIDADA**

Quadro DA-07 - Despesa com Pessoal Orçado e Liquidada

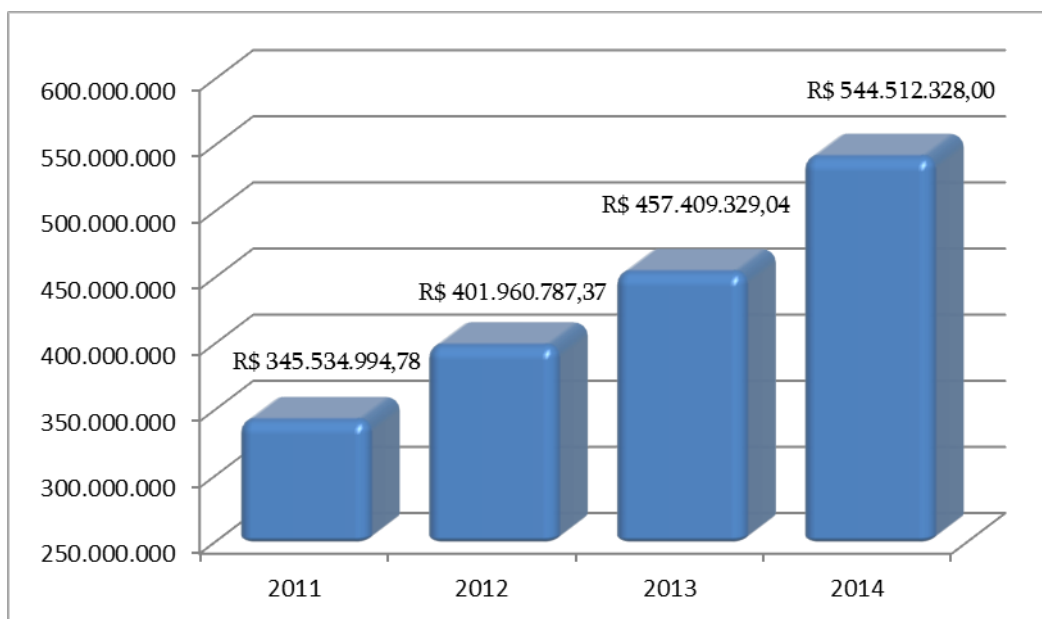
PERÍODO	MÊS:		JANEIRO - ABRIL		Variação Absoluta	Variação %
	ORÇADO ANUAL ATUAL	ORÇADO JAN - ABRIL	JAN - ABRIL 2013	JAN - ABRIL 2014		
<b>ORGÃOS</b>	<b>Orçado Anual Atual</b>	<b>Orçado JAN - ABRIL</b>	<b>JAN - ABRIL 2013</b>	<b>JAN - ABRIL 2014</b>		
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>						
01. CÂMARA MUNICIPAL	26.742.828,00	8.754.576,00	5.833.890,09	6.909.359,58	1.075.469,49	18,43
02. GOVERNO	8.486.740,00	3.322.956,00	2.807.680,36	3.594.649,05	786.968,69	28,03
03. MEIO AMBIENTE	4.737.107,00	1.596.836,00	1.357.159,47	1.511.122,60	153.963,13	11,34
04. PROCURADORIA	5.143.000,00	2.020.768,00	1.357.148,49	1.493.481,79	136.333,30	10,05
05. ADMINISTRAÇÃO	46.938.204,11	11.491.200,00	10.620.033,68	14.496.577,36	3.876.543,68	36,50
06. FINANÇAS	8.210.000,00	2.586.458,00	2.253.605,33	2.533.517,26	279.911,93	12,42
07. EDUCAÇÃO	250.395.067,29	79.524.600,00	74.930.182,99	97.094.867,80	22.164.684,81	29,58
08. CULTURA	7.828.113,00	2.105.500,00	2.013.877,69	2.586.833,97	572.956,28	28,45
09. SAÚDE	138.327.098,32	52.735.661,00	15.119.781,84	17.382.822,91	2.263.041,07	14,97
10. DES. SOCIAL E TRABALHO	15.257.000,00	4.363.000,00	3.608.707,36	5.145.472,54	1.536.765,18	42,58
11. DESEN. ECONOMICO E TURISM	1.800.000,00	600.050,00	531.404,82	577.304,05	45.899,23	8,64
12. AGROPEC. E ABASTECIMENTO	4.514.400,00	1.379.000,00	1.041.847,56	1.297.702,56	255.855,00	24,56
13. OBRAS	7.960.000,00	3.469.644,00	2.141.578,31	2.485.168,56	343.590,25	16,04
14. SERV. URBANOS	9.564.000,00	3.059.000,00	2.644.338,53	3.134.285,01	489.946,48	18,53
15. TRÂNSITO TRANSPORTES	14.991.000,00	3.666.800,00	3.737.039,01	4.672.977,34	935.938,33	25,04
16. COMUNICAÇÃO SOCIAL	1.498.700,00	453.800,00	436.405,38	475.450,42	39.045,04	8,95
22. HABITAÇÃO	1.952.000,00	1.020.352,00	597.018,89	615.271,32	18.252,43	3,06
33. GESTÃO ESTRATÉGICA	1.059.000,00	125.150,00	95.163,02	371.482,67	276.319,65	290,36
34. PLANEJAMENTO URBANO	3.640.000,00	1.124.200,00	1.032.453,17	1.275.364,51	242.911,34	23,53
35. ANTIDROGAS	11.900.000,00	3.101.875,00	3.417.522,58	4.705.919,92	1.288.397,34	37,70
36. FUNDASUS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
RESERVA CONTINGÊNCIA						
<b>TOTAL (1)</b>	<b>570.944.257,72</b>	<b>186.501.426,00</b>	<b>135.576.838,57</b>	<b>172.359.631,22</b>	<b>36.782.792,65</b>	<b>27,13</b>

FONTE: Relatório de Avaliação Orçamentária.



Embasado nesta evolução das despesas iniciais com a folha de pagamento o Relatório realiza uma simulação revelando a preocupante evolução financeira em 2014. Frente aos valores orçados da folha de pessoal na Lei Orçamentária do Município de Uberlândia (LOA 2014), de R\$ 480.392.226,00<sup>26</sup>, verifica-se a expectativa de evolução dessa despesa podendo atingir a casa de R\$ 544,5 milhões (Tabela 7). Aproximadamente, R\$ 64,2 milhões acima dos valores orçados.

**Tabela 7: EVOLUÇÃO DA FOLHA DE PAGAMENTO**



FONTE: Relatório de Avaliação Orçamentária. Os valores para 2014 são expectativas.

Em resumo, fica patente a existência de grave desequilíbrio orçamentário, causado pela realização de ações sem adequado planejamento das prioridades nem controle rigoroso da execução financeira. Estimativas apontam para um somatório dos desequilíbrios podendo alcançar de R\$ 150 a R\$ 200 milhões em valores acima da previsão orçada. Para chegar a este valor foram considerados os restos a pagar de 2013, a evolução da folha de pagamento e das despesas de custeio surgidas em 2014. A Lei Orçamentária Anual (LOA 2014) apresenta uma proposta de Receitas Correntes orçadas em R\$ 1.673.147.517,00, que é 13,9% superior ao orçamento realizado em 2013 (1.468.689.337,28). Uma previsão de aumento da arrecadação em R\$ 204,4 milhões. Técnicos consultados questionam esta previsão de arrecadação. Eles

reconhecem que melhorou a arrecadação dos recursos próprios do Município, porém não o suficiente para um crescimento exponencial. Lembram que a Lei do IPTU com o novo reajuste está *sub-júdice* no Supremo Tribunal Federal (STF). Ainda que venha a obter sentença favorável, a majoração do reajuste não poderá mais incidir em 2014. Consideram ainda que as transferências correntes do governo federal terão ligeira elevação, porém refletindo o baixo crescimento da economia.

Haverá alguma melhora na arrecadação, mas não a ponto de atingir a previsão de elevação de 13,9% orçada. Se isto se confirmar, irá se configurar um severo problema de fluxo financeiro que poderá afetar a governabilidade. Estes problemas poderão levar à antecipação da insuficiência dos fluxos de caixa, que em 2013 ocorreu em dezembro (atraso das férias dos professores), podendo afetar pagamentos no início do 2º. semestre de 2014.

## **2.5 Explicação do Problema**

Pela descrição acima, estamos diante de um problema abrangente e continuado. Abrangente por condicionar o conjunto da administração municipal, a governabilidade e até mesmo as chances de realização do programa de governo. E, problema continuado, porque formou-se uma espiral financeira com forte tendência à “bancarrota” (Relatório, 2014, página 01). Noutras palavras, crise de pagamentos. Trata-se, portanto, de uma situação gravíssima, de ordem de importância vital para a continuidade do governo. O problema envolve toda a administração municipal, requerendo a interferência de todos os atores políticos. Desde os partidos, vereadores e deputados da base de apoio ao prefeito, mas recaindo essencialmente na responsabilidade do prefeito e todos os secretários, em especial os secretários de finanças, de governo e de administração. A superação do problema orçamentário, além da redefinição dos rumos de governo, depende principalmente da iniciativa, liderança e discernimento do prefeito municipal. Cabe a ele, dispondo de assessoria capacitada, reagir e apontar caminhos para assumir o controle do orçamento com vistas ao planejamento de recuperação da situação. Sem dúvida, a causa desse descontrole foram a inexistência do planejamento real sob condução prefeito e o incremento de gastos descontrolado com pessoal. Os efeitos serão a falta de recursos para realizar o programa de governo e, possivelmente, até para pagar despesas de pessoal e de custeio. A repercussão disso nos humores da população será incalculável, fazendo aprofundar o descontentamento já existente com o governo.

## 2.6 Viabilidade do Plano de Ação

A questão da viabilidade política para as propostas aqui apresentadas coloca-se de modo intrincado. Isto porque este estudo compreende que a gestão de governo tem ocorrido de modo não planejado, ou inadequadamente planejado, cuja execução das ações acontece desprovida de informação técnico-financeira qualificada. O que significa dizer que as ações de governo dão-se de modo improvisado e à base de um voluntarismo pouco racional, tecnicamente insustentável. E mais: que essa conduta não é conscientemente percebida ou diagnosticada pela autoridade maior nem pelo conjunto do governo. Muito menos pelos partidos da base aliada, em especial o PT. Noutras palavras, uma pequena minoria de pessoas faz a avaliação crítica que o presente estudo aponta.

Sendo assim, assim estas propostas não possuem, em princípio, apoio político nem disponibilidade de governo. Se o governo não tomou pé da situação nem avaliou corretamente as duras consequências das decisões até aqui tomadas para o futuro da sua própria governabilidade, então inexistem uma disponibilidade para a aceitação das propostas. Neste caso, estaria o autor agindo em contrassenso, propondo medidas inviáveis ao mesmo tempo em que aponta tal prática de governo em seu estudo? Pode parecer, mas se trata que de uma proposição de outra natureza. Não estamos propondo um projeto de execução de uma obra ou serviço à revelia das condições financeiras, legais e técnicas. Estamos propondo um conjunto de propostas para fazer ver ao governo, partido e lideranças a gravidade da situação financeira e os riscos à execução programática, e a partir dessa constatação reagir antecipadamente à configuração de uma crise financeira e de gestão. E reagir promovendo o replanejamento das prioridades à luz de um plano de contingência em relação às finanças do município. Trata-se, então, de uma disputa de convencimento e de conscientização para uma mudança radical de rumos na gestão de governo, recuperando pressupostos do Modo Petista de Governar, dos quais a gestão vem se distanciando.

Os custos destas propostas são custos políticos, e não custos financeiros. No caso, os custos da não percepção ou recusa desse diagnóstico vão se manifestar na forma da inviabilização das condições de realização das prioridades estabelecidas, ou até mesmo no risco de paralisia do custeio da rotina administrativa. Neste caso, um custo financeiro invertido, no sentido de que a paralisia ou a cegueira dos gestores teriam custos elevados, pois há riscos de estrangulamento financeiro. E o prazo para vir a tomar consciência dos fatos e adotar medidas preventivas é curto, pois a situação de estrangulamento da tesouraria do

município pode vir a se explicitar no segundo semestre de 2014. Portanto, a perspectiva dessas propostas, se bem aceitas, teriam de surtir efeito, de maio a julho de 2014. O tempo político-administrativo para se prevenir o descontrole é de urgência, uma prioridade absoluta, o qual este estudo pretende fazer ocupar as preocupações e as ações dos atores envolvidos.

## **2.7 Resultados Esperados**

Esta pesquisa pretende ser um instrumento de debate político e teórico no interior do governo e do partido, envolvendo os gestores de governo, técnicos, militantes e intelectualidade. Preocupa-me a situação do governo conter riscos de enveredar por um processo de deterioração completa, perdendo as condições de viabilidade de um novo projeto histórico-social de mudanças do modo de governar, de inversão de prioridades e de afirmação de direitos. O resultado esperado aqui não é o mesmo de um projeto de execução de obra pública, afetando uma comunidade desprovida de determinado bem. Espera-se que a circulação do trabalho suscite um debate mais profundo e desperte uma mobilização dos segmentos acima referidos, que se seja capaz de provocar uma mobilização e confronto de avaliações e propostas de forma a ajudar o governo a superar o contexto de riscos que ele atravessa. A resposta esperada deste tipo de implementação do projeto é a mudança do cenário político de governo, no qual se promova uma mudança de conduta de governo na busca de uma gestão mais bem fundamentada política, teórica e metodologicamente; avalie a real necessidade de decretação de um Plano de Contingência Anti-Crise; e, promova a realização de um Planejamento Estratégico Situacional (PES) nos moldes da teoria de Carlos Matus, fazendo recuperar a capacidade de gestão com maior solidez de informações e controle orçamentário mais rígido para a realização efetiva de prioridades bem delineadas do Programa de Governo. Sobretudo, que assuma também o planejamento estratégico participativo nas condições atuais de governo. E que tais mudanças promovam uma recuperação firme dos valores do chamado Modo Petista de Governar, em especial a elaboração coletiva das propostas, a valorização do partido e da militância e a instituição da participação popular nas decisões.

O indicador dessas mudanças e resultados esperados não é quantitativo, mas qualitativo, no sentido da reoxigenação do governo e da mudança de sua imagem perante a opinião pública e a população. Este estudo pretende ser um ponto de inflexão, ou uma

contribuição a uma mudança substancial nos rumos, no modo de governar e nos resultados positivos das ações.

## **2.8. Discussão**

### **2.8.1 Propostas para o Problema**

Se o problema é de planejamento inadequado, definição de prioridades e de controle orçamentário, a proposta de solução requer um plano de ação que percorra também o território da política. Um plano que exigirá mudanças estruturais e de alteração dos padrões de conduta de governo. Mudanças dessa natureza são de difíceis realizações e de complexas articulações. Nesta perspectiva, caracteriza uma disputa política de rumos de governo. Não uma disputa de fora para dentro, ou da denúncia para auto-referenciar críticas e pontos de vistas distintos. Mas uma disputa intramuros, destinada a chamar a atenção da direção do PT e de seus vereadores, dos partidos e dos vereadores da base de apoio, dos secretários e gestores de confiança e, fundamentalmente, do prefeito e seu vice-prefeito.

O Plano de Ação proposto divide-se em dois momentos: o político de partido e o de gestão de governo. O momento político envolve um processo de articulação para chamar a atenção dos sujeitos objetos dessa mobilização para se conscientizarem de que o problema descrito denuncia uma grave crise com riscos à viabilidade do projeto de governo, frente à qual precisa haver rápida reação. Contém também um elemento de disputa de rumos de governo, que enxerga na origem dos problemas, além da inexperiência político-administrativa, o afastamento da concepção do Modo Petista de Governar. Se o afastamento ocorre por incompreensão, ou por opção deliberada, isso será esclarecido na provocação desse debate sobre os rumos do governo. O momento de Gestão de Governo (teórico-técnico) é caracterizado pela tomada de iniciativas que recuperem os instrumentos técnicos e metodológicos de gestão capazes de cimentar as condições de exequibilidade das prioridades programática dentro de uma nova consciência da realidade orçamentária até o final do governo, em 2016.

#### 1) Momento Político de Partido: propostas

- a) Conclusão deste Trabalho de Conclusão de Curso-TCC, até 27 de junho;
- b) Entregar o TCC ao Prefeito, até 15 de julho;
- c) Debater as propostas do TCC com o PT e Vereadores, até 15 de julho;

- d) Elaborar com o partido uma proposta de ação para discussão com o prefeito, até 30 de julho;
- e) Avaliar os desdobramentos dessa mobilização, até 30 de julho.

2) Momento de Gestão de Governo

- a) Propor ao prefeito o debate do TCC com os secretários e gestores, após 15 de julho;
- b) Solicitar a apresentação de um relatório situação orçamentária e financeira, com as perspectivas futuras das receitas, evolução das despesas, custos de investimento com recursos próprios e dos impactos das prioridades definidas pelo terceiro planejamento estratégico (2014-2015);
- c) Propor a discussão sobre a necessidade de um Plano de Contingência Anti-Crise, com a centralidade das medidas de reequilíbrio financeiro e a metódica execução pelo Comitê Financeiro com poderes reais de implementação do plano;
- d) Seminário de adequação do planejamento segundo a metodologia do Planejamento Estratégico Situacional, de Carlos Matus, com dois objetivos: replanear as prioridades estabelecidas para até 2015 à luz da realidade orçamentária e financeira e agregar ao planejamento os cenários, riscos e possibilidades para o resgate da imagem e da credibilidade do governo;
- e) Elaborar um Plano de Melhoria da Avaliação e da Imagem do Governo, a partir dos critérios de avaliação do desempenho da gestão pública propostos por Cátia Lubambo (2012);
- f) Propor a introdução de mecanismos de participação popular à luz do replanejamento das prioridades de governo, dialogando a sua escolha e aplicação junto com a população objetivando avançar na democratização da gestão e na recuperação do apoio popular e da base social progressista, com mais transparência;
- g) Propor a contratação de uma consultoria de planejamento e gestão com matriz teórica vinculada à tradição do modo petista de governar para auxiliar na implantação do plano de contingência, replanejamento estratégico de prioridades e do funcionamento da Sala de Gestão.
- h) Elaborar uma proposta de Avaliação de Governo como Resultado de Estratégia de Comunicação, precedida da realização de pesquisas quantitativas e

qualitativas à partir do diagnóstico interno do governo com marcas, objetivos e metas no replanejamento das prioridades do governo.

A título de fundamentação das três propostas teórico-metodológicas acima referidas, apresentamos alguns elementos importantes para referenciar o debate conceitual destas propostas.

1) Plano de Contingenciamento Anti-Crise

Segundo sugestões de técnicos consultados, o governo precisa adotar medidas severas para o reequilíbrio orçamentário com a finalidade de evitar a inadimplência ou o “colapso financeiro”. Essa situação ainda não aconteceu em razão da utilização do chamado Excesso de Caixa (reserva das receitas próprias com IPTU, IPVA, ISS e outros). Esgotados estes recursos e em face da baixa arrecadação que acontece no segundo semestre, os problemas tendem a aparecer no Caixa Pagador (Tesouraria). Frente isso, é urgente uma reação. Devem ser avaliadas as seguintes medidas: a) propor um plano de ajuste das despesas, incluindo os cortes na folha de pessoal e nos grandes contratos à partir de estudo de impacto e áreas de corte; b) interromper o processo de acertos trabalhistas na saúde; c) diminuir cargos comissionados, se necessário; d) escalonar adequadamente o impacto financeiro de implantação do Plano de Cargos e Carreiras, previsto na casa de R\$ 360 milhões<sup>27</sup>; e, d) na parte das receitas, atuar para obter sentença favorável do Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a lei de aumento do IPTU, que se encontra *sub-júdice* e aprofundar o processo de melhoria da arrecadação de tributos municipais já em curso.

2) Planejamento Estratégico Situacional e Participativo

O terceiro planejamento realizado pelo governo (abril 2014) significou um avanço em direção à metodologia do Planejamento Estratégico Situacional (PES) de Carlos Matus, que precisa de ajustes. Primeiramente, ele organizou o planejamento em três níveis hierárquicos: o 1º. Nível, com 19 prioridades globais que conformarão a marca de governo; 2º. Nível, com 03 prioridades nas secretarias; e, 3º. Nível, com as prioridades internas de cada secretaria. Segundo o planejamento, as 19 prioridades do 1º. Nível serão coordenadas pelo comitê gestor junto ao gabinete do prefeito. Serão cumpridas as prioridades de 2º. Nível, conforme as

---

<sup>27</sup> Custo informado pela Secretaria Municipal de Administração, ainda não confirmado na proposta oficial que será encaminhada via projeto-lei à Câmara Municipal.

possibilidades. Por fim, as prioridades internas às secretarias serão cumpridas conforme suas disponibilidades. Anteriormente, o prefeito havia criado dois comitês com funções de gestão centralizadas: comitê gestor para a gestão das ações e comitê financeiro para a gestão orçamentária;

As 19 prioridades foram planejadas expressam o programa de governo, com a proposição de objetivos, tarefas, prazos e responsáveis. Foi realizado o escalonamento temporal de realização destas ações, porém sem um cronograma de desembolso de recursos por etapas. No entanto, ele não contém um estudo de custos das ações, distinguindo os investimentos oriundos de recursos federais dos recursos próprios e operações de crédito Também não apresentou um estudo de impacto (pessoal e custeio) nem um diagnóstico de problemas (orçamentário e financeiro) interpostos à realização dos resultados esperados.

Primeiramente, é forçoso constatar que não será possível realizar o conjunto do Programa de Governo. Em segundo lugar, também ter a consciência de que a retomada do equilíbrio financeiro condiciona o tempo de realização das novas ações e seus impactos. Terceiro, estabelecer um rigoroso plano de controle da execução das prioridades planejadas.

Caberia, então, proceder aos seguintes passos para ajustar o terceiro conforme a realidade financeira do Município e a metodologia de Carlos Matus: 1) apresentar um diagnóstico da realidade financeira atualizada e à luz dos resultados esperados com o Plano de Contingência Anti-Crise; 2) dimensionar e distinguir os custos de investimentos com recursos federais dos recursos próprios ou com operações de crédito; 3) realizar estudo de impacto de custeio e de pessoal dos equipamentos públicos previstos nas 19 ações projetando se serão suportados pelo Município, com o fim de avaliar se serão inteiramente mantidas. Da mesma forma, avaliar se serão suportadas as 03 prioridades por secretarias; 4) reprogramar as prioridades (previstas para 2015), alongando-as para até o final do governo (2016). Noutras palavras, não incluir mais ações; 5) aperfeiçoar o planejamento estratégico conforme o modelo de Matus, com a verificação dos objetivos e metas no tempo; 6) fortalecer o papel do Comitê gestor criado junto ao prefeito, conferindo-lhe poderes para a execução centralizada e integrada; e, 7) proceder a este ajuste em dois momentos: ajustar o planejamento das prioridades no colegiado de governo e convocar uma plenária participativa com a população, expondo a realidade



financeira, as prioridades sociais e disponibilizando as opções a serem deliberadas com a participação popular, criando um comitê popular de acompanhamento. Os objetivos com esta participação deliberativa: dar transparência e ciência da situação à população; mostrar o compromisso com as prioridades sociais; e, reconquistar apoio político para o governo em uma segunda fase com a real participação popular.

### 3) Avaliação de Desempenho de Gestão Municipal

Adotar uma estratégia de gestão pública visando a melhoria do desempenho do governo e da sua avaliação pela população. Segundo Cátia Lubambo, o desempenho da gestão pública está associado a diferentes níveis de aprovação popular. Ela identifica as possíveis razões das gestões alcançarem um bom desempenho. No caso, um conjunto de variáveis a partir de cinco eixos analíticos: desempenho fiscal, atributos sociais da população, participação popular, evolução do atendimento em serviços públicos e descentralização de programas sociais. Desempenho fiscal é a capacidade do gestor em fazer evoluir alguns indicadores: menor dependência das transferências governamentais, elevando a receita própria diminuindo o grau de comprometimento da receita com pessoal e encargos. Considera também a capacidade de arrecadação total e per capita. Atributos sociais da população são indicadores de qualidade de vida: taxa de mortalidade infantil, percentual de pobres, grau de urbanização etc.. Participação popular indica o grau de participação da população, entidades, congressos e conselhos nas decisões de governo. Evolução do atendimento em serviços públicos diagnostica a qualidade do atendimento à população, especialmente em saúde e educação. E, descentralização dos programas sociais mede o grau de participação do município em programas sociais descentralizados e de municipalização dos serviços.

### 4) Avaliação de Governo como Resultado de Estratégia de Comunicação

Considerando o bombardeio de mídia sofrido pelo governo local e o peso de sua interferência na formação da opinião pública, torna-se imprescindível a elaboração de uma estratégia de comunicação para lograr uma melhor avaliação do governo. Partindo da compreensão de que os meios de comunicação trabalham a política como espetáculo e escândalo para a obtenção de audiência, devemos considerar que a avaliação que a população faz do governo estará duplamente condicionada. Segundo Francisco Ferraz (2013), os governos tendem a ver o que “realmente

acontece” (o mundo imediato), mas não o modo como ele é percebido pela população (o mundo mediatizado pelos meios de comunicação). Há a primazia da imagem formada à partir do julgamento oferecido à população, e não sobre o fato em si (obra ou serviço). São frequentes os casos de governos realizadores que cumpriram seus compromissos, mas terminaram mal avaliados pela população, em razão da mediação entre o fato e a opinião operada pelas mídias dominadas por adversários políticos.

### **2.8.2 Análise de Atores Envolvidos e Interesses**

Para determinar que atores serão afetados pelas propostas, sendo contra ou a favor, devemos distinguir as etapas. Num primeiro momento, coloca-se a necessidade um Plano de Contingência Anti-Crise, pois ele é uma pré-condição; no segundo momento, as propostas de Planejamento Estratégico Situacional (PES), a Avaliação de Desempenho da Gestão Municipal e a Estratégia de Comunicação.

Em relação aos efeitos do Plano de Contingência Anti-Crise, ele se destina a atores imediatos e mediatos; e, externos e internos, em relação ao governo local. Por atores imediatos compreende-se o prefeito e a equipe de governo, os gestores de 1º e 2º escalão, os vereadores e os partidos políticos da base aliada. Atores internos ao governo são o prefeito e os gestores públicos; e, atores externos, são os vereadores, partidos políticos e militantes partidários. Já os atores mediatos envolvidos são os fornecedores privados, credores do município e o conjunto da população, na medida em que, se correta a percepção de possível estrangulamento financeiro do município, sem uma resposta que o previna, instalar-se-ia um contexto de paralisia de obras, crise de pagamentos e a não realização de serviços necessários.

Não creio que a dificuldade maior para a viabilização destas propostas seja de quem sejam os atores contrários, mas, na verdade a negativa ou a não aceitação do prenúncio de crise e a necessidade de reagir imediatamente. Os atores contrários seriam o partido e o governo por não percepção ou não concordância sobre a percepção apontada neste estudo. Por outro lado, poderá haver atores favoráveis internamente ao governo, partidos aliados e vereadores, caso concordem com a avaliação dos riscos aqui diagnosticados.

Da mesma forma, poderão se comportar contra ou a favor os referidos atores internos ao governo, ou os atores externos (partidos, vereadores e militantes), em relação à

necessidade de replanejamento das prioridades, avaliação de governo com base em critérios selecionados e de uma estratégia de comunicação.

### **2.8.3 Análise de Riscos**

Diferentemente de propostas para a execução de ações administrativas, a questão que se coloca na proposição deste trabalho é fundamentalmente política e metodológica. A aceitação da perspectiva crítica aqui exposta é uma escolha política decorrente de uma avaliação de governo, métodos de gestão e de projeto histórico. Tais elementos fazem parte de um debate interno ao partido e ao governo. A viabilidade de sua execução é intrínseca à disputa dos rumos do projeto de governo. Ou seja, se a concepção de governo político-metodológica originalmente constante do programa que propomos recuperar obtiver apoio e força para incidir nesta disputa, então os riscos de insucesso administrativo podem diminuir. Por outro lado, havendo indiferença ou rejeição destas propostas crescem dois tipos de riscos: o de descalabro do próprio governo em relação à execução orçamentária e o de reprodução de práticas que caracterizam as gestões pragmáticas e conservadoras do Estado Herdado, sem que se avancem propostas de construção do Estado Necessário ao projeto petista: democrático e popular.

Há tempo suficiente para uma reorientação quanto ao modo petista de governar, bem como em relação aos recursos orçamentários, pois a questão central é a qualificação e a concentração dos esforços de governo em prioridades fundamentadas numa previsão realista dos recursos públicos pós-recuperação da capacidade de gestão orçamentária metodologicamente correta. Aliás, neste aspecto o governo petista local iniciou procedimentos de controle e centralização das ordens de despesas.

O risco de ataques políticos já existe e pode ser acentuado caso venha à lume a conformação de uma situação de inadimplência do poder público municipal, o que pode acontecer no segundo semestre de 2014. Portanto, a situação é invertida: maior risco em caso da não reorientação do modo de execução orçamentária e da ausência de consciência das medidas de contenção. Risco também de uma contestação das bases petistas ao processo de gestão pública em razão das escolhas de gestão, formas de decisão e definições orçamentárias acontecerem sem o empoderamento social e popular. Tem havido importantes formas de participação democrática no governo (mesa de negociação, conferências e audiências públicas), mas não ainda uma ação de empoderamento sobre a definição dos recursos.

## 2.9 Balanço do Projeto

Conforme anteriormente destacado este projeto apresenta-se como um balanço crítico da primeira gestão petista no município de Uberlândia. O projeto considera que, apesar do governo mirar a inversão de prioridades com forte conotação social, ele vem se conduzindo sem ter elaborado um planejamento eficaz no sentido de organizar a implementação do programa em acordo com a execução orçamentária equilibrada e com a capacidade de previsão dos recursos necessários. Considera também que o modo de gestão pública praticada pelo governo caracteriza-se por um estilo gerencial e voluntarista, afastando-se do modo petista de governar com planejamento estratégico participativo e democrático. As consequências dessas condutas estão levando ao desequilíbrio orçamentário com sérios riscos à governabilidade e perpetuando um tipo de gestão de conservação da lógica autoritária do chamado Estado Herdado. E, considera também que as causas de tais práticas se originam da inexperiência administrativa, o desprezo à elaboração teórica e à hegemonia de valores pragmáticos no comando do governo. Este processo de gestão do governo petista carece de uma avaliação crítica do partido e da base aliada, para o que este trabalho procura ocupar esta lacuna intelectual visando influenciar o partido, os vereadores e os militantes para uma tomada de consciência e contribuição ao governo buscando reorientar seus rumos.

Esta tarefa faz parte de uma disputa política interna ao governo e compreende-se que é uma responsabilidade do partido e dos atores políticos envolvidos com vistas a influenciar o governo. A responsabilidade inicial na tentativa de provocar o debate e a mobilização partidária será do próprio autor, dando ciência ao prefeito e a publicidade a este trabalho no âmbito do partido. Espera-se assim abrir um período de reflexão, com reuniões partidárias e debates com os aliados políticos na busca das medidas necessárias.

A capacidade de execução da proposta de mudança de rumos será testada no processo de reflexão, quando o partido demonstrará o seu potencial de mobilização e elaboração das propostas. É verdade que o partido atualmente segue dividido, pois uma tendência interna com dois deputados e um vereador saíram do governo petista. E a atual direção ainda não criou uma dinâmica de mobilização dos petistas com influência decisiva no governo. Quanto à capacidade do governo, ela existe na medida em que conta com profissionais testados na gestão pública. A capacidade do prefeito é também elevada, tendo em vista sua expressiva capacidade de articulação e de apoio que encontra.

Não há que falar em plano B nesta proposta, pois ela não é meramente administrativa, e sim uma disputa interna de rumos do projeto petista. Se recusada ou inviabilizada esta reflexão na busca de reorientação metodológico-política do governo poderá ter se perdida uma tentativa de afirmação coerente do modo petista de governar. Nela está incluído um Plano de Contingência Anti-Crise na busca do reequilíbrio orçamentário, da governabilidade e do relacionamento com a sociedade visando colher resultados eficazes com as políticas públicas para uma boa avaliação do governo. Além do Plano de Contingência a busca de aperfeiçoamento do planejamento estratégico, com a inclusão da participação popular na delimitação das prioridades programáticas.

Os riscos para a administração já estão postos em face da situação orçamentária, qual pode vir a instalar uma crise de governabilidade orçamentária e impedir o alcance da realização do programa de governo. A proposta aqui formulada não contém em si riscos para além dos potenciais riscos da realidade atual. Cabe, portanto, investir as energias na construção de um intenso processo de mobilização e de reflexão na disputa de rumos do projeto petista.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Um trabalho de conclusão de curso encerra características acadêmicas que não remetem imediatamente à solução de questões concretas o terreno real de governo. No entanto, ele se constitui em um instrumento exterior ao cotidiano da gestão pública capaz de lançar luz ao debate dos problemas e desafios. Pela sua natureza, o trabalho resgata a reflexão teórica e elabora a crítica partindo de conceitos para verificar a realização prática.

Nessa perspectiva foi proposta a realização deste trabalho procurando compreender a gestão de governo petista numa cidade nunca governada por um partido de esquerda. Consideramos a inexperiência administrativa e a precária elaboração teórica como fatores decisivos para a explicação de práticas de gestão que levaram ao desequilíbrio das finanças. Mas consideramos também que as escolhas de governo refletem a adesão a valores que vem distanciando a prática de governo do modo petista de governar. Para promover o diálogo sobre tais premissas elaboramos a revisão da literatura, resgatando elaborações teóricas sobre tipo de Estado, características do Estado brasileiro e metodologia de planejamento dentro do campo de reflexão sobre os desafios da esquerda nos governos com a transição para um tipo de Estado pós-Neoliberal que transforme da realidade na perspectiva do Socialismo Democrático.

Nosso trabalho constou de leituras, entrevistas e levantamento de tabelas para a demonstração da realidade de governo em construção, iluminando pontos contraditórios e incoerentes com o referencial teórico-metodológico. Logramos demonstrar elementos cruciais de gestão que poderiam ser evitadas para o bem do governo se ele já tivesse apropriado os conhecimentos aqui expostos. Mas não tivemos condições de tempo e um tanto políticas para trazer ao corpo do texto o confronto de opiniões internas ao governo. Estes aspectos serviriam para perceber o lugar de onde alguns atores realizam a gestão. Havendo a oportunidade de continuidade deste estudo deveria ser introduzido este foco de opiniões para a melhor compreensão das motivações das práticas de gestão.

Por fim, o trabalho traz propostas na tentativa corajosa de contribuir para ajudar o governo petista local a se reorganizar visando o sucesso administrativo com resultados de qualidade para a população. Particularmente, com a formulação de um plano de ação para enfrentar o problema. Dividindo as frentes de atuação em momento de partido e de governo, ele compreender a necessidade de um esforço conjugado dentro e fora do governo mas no âmbito da base de apoio sob a liderança do PT e do prefeito. Foram apresentação diversas

ações para consideração. Especificamente, para o governo o trabalho apresenta quatro linhas de atuação oriundas da literatura ensinada no curso de especialização. Ele sistematiza elementos conhecidos com propostas inovadoras que podem constituir escolhas políticas conforme o debate dos problemas convença os atores envolvidos. Referimos aos quatro itens do plano de ação articulados entre si e distribuídos nas etapas: Plano de Contingenciamento Anti-Crise, Planejamento Estratégico Situacional e Participativo, Avaliação de Governo como Resultado de Estratégia de Comunicação e Avaliação de Desempenho de Gestão Municipal.

Com este arcabouço de conceitos e de levantamento das informações com o máximo de fundamentação científica e factual possível nos limites deste trabalho, acreditamos ser possível uma significativa contribuição ao governo petista e ao partido naquele município de forma ampliar e inovar conhecimentos; adquirir ferramentas teóricas para enfrentar problemas; e, construir soluções e respostas políticas para o desafio de mudar a gestão pública objetivando o atendimento de qualidade à população, com inovação, democratização, participação e construção da cidadania conforme o propõe o Programa de Governo vitorioso nas eleições de 2012.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática, uma análise do orçamento participativo no Brasil. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. O Orçamento Participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

BERTELLI, Antonio R. (Org.). **LÊNIN: estado, ditadura do proletariado e poder soviético**. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1988. 376 p.

DAGNINO, Evelina. Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil. In DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002a.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002b.

\_\_\_\_\_. **Gestão Estratégica em Políticas Públicas**. Campinas, Ed. Alínea, 2013. 440 p.  
DUTRA, Olívio. BENEVIDES, Maria Victória. **Orçamento Participativo e Socialismo**. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 2001.

FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: Elementos para um debate conceitual. In FISCHER, Nilton Bueno. MOLL, Jaqueline (orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, Vozes, 2000.

GENRO, Tarso. SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. 3ª ed. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.

GENRO, Tarso. **Co-gestão: a reforma democrática do Estado**. In FISCHER, Nilton Bueno. GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. Volume 1. 494 p.

\_\_\_\_\_. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984. 444 p.

MOLL, Jaqueline (orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, Vozes, 2000.

MATUS, C. Política, Planejamento e Governo. Tomos I e II. Brasília: IPEA, 1993.

\_\_\_\_\_. **Adeus, Senhor Presidente: governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1997.

\_\_\_\_\_. **Estratégias Políticas**. São Paulo: Fundap, 1996.



PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **O processo educativo no orçamento participativo: aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado**. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica – PUC, Tese de Doutorado, 2000, 281p.

SADER, Emir. Para outras democracias. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Orçamento Participativo em Porto Alegre: para uma democracia distributiva**. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia: os 21 caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

\_\_\_\_\_. **A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo, Cortez, 2006.  
SANTOS, Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 3ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

VILLASANTE, Tomás. Porto Alegre en Comparación con sus Retos. In FISCHER, Nilton Bueno. MOLL, Jaqueline (orgs.). **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, Vozes, 2000.

### **Autores Corporativos**

**Artigo. GM: O Início de uma Mudança Histórica** (artigo). Gilberto Neves. Uberlândia (MG), 25/01/2014.

**Curso de Especialização em Políticas Públicas**. O Estado na Concepção Marxista, Professor Eduardo Tadeu. 2013.

**Curso de Especialização em Políticas Públicas**. Diretrizes e Eixos Comuns do Modo Petista de Governar e de Atuação Parlamentar, Professor Eduardo Tadeu. 2013.

**Curso de Especialização em Políticas Públicas**. O Modo Petista de Governar: origens e história, Professor Eduardo Tadeu. 2013.

**Curso de Especialização em Políticas Públicas**. Planejamento de Estado e de Gestão, Professor Eduardo Tadeu. 2013.

**Curso de Especialização em Políticas Públicas**. Gestão Participativa, Professor Eduardo Tadeu. 2013.

**Curso de Especialização em Políticas Públicas**. Planejamento Estratégico para Governos e Cidades, Moisés da Silva Marques. 2014.

**Curso de Especialização em Políticas Públicas.** Planejamento e Gestão de Projetos e Estratégia, Moisés da Silva Marques. 2014.

**Planejamento Prefeitura de Uberlândia:** Eixos Prioritários da Gestão Gilmar Machado e Metas 2015. Relatório do 2º. Planejamento Estratégico. 2014.

**Política de Expansão de Vagas nas Unidades de Educação Infantil – 2013 a 2018:** elementos para fundamentar a elaboração do Plano de Ação. Secretaria Municipal de Educação – Assessoria Pedagógica, 2014.

**Relatório de Avaliação Orçamentária.** João Batista Domingues. Uberlândia, maio de 2014.

**Relatório de Gestão Fiscal.** Anexos 1 e 2 (artigos 54 e 55 - L.C. 101/00). Diário Oficial do Município, Uberlândia, 2014.

**Uberlândia: 100 Primeiros Dias –** Para Construir uma Cidade Educadora: Governo 2013-2016. Relatório do 1º. Planejamento Estratégico. 2013.

**Uberlândia: Planejamento Estratégico -** Prioridades do Governo para 2013 Para Construir Uma Cidade Educadora. Relatório do 2º. Planejamento Estratégico. 2013.

### Meio Eletrônico

**Balanco Anual 2013.** Uberlândia (MG). 2014. Ver: <http://www.uberlandia.mg.gov.br>

**Estatuto do Partido dos Trabalhadores.** 2013. Ver: [http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/ESTATUTO\\_PT\\_2012\\_-\\_VERSAO\\_FINAL\\_registrada.pdf](http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/04/ESTATUTO_PT_2012_-_VERSAO_FINAL_registrada.pdf)

**Mensagem ao Partido:** Mudar o PT para liderar a revolução democrática. Publicação na internet. SP, dezembro 2013. Ver: <http://pauloteixeira13.com.br/mensagem-ao-partido-mudar-o-pt-para-liderar-a-revolucao-democratica/>

**Uberlândia pode chegar a 1 milhão de habitantes daqui a 26 anos.** Ver: <http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/uberlandia-pode-chegar-a-1-milhao-de-habitantes-daqui-a-26-anos/>

**Desempenho da Gestão Pública:** que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? Cátia Lubambo. Ver: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a05n16.pdf>

**Comunicação política e de governo na sociedade de massa,** Carlos Ferraz. Ver: [www.politicaparapoliticos.com.br](http://www.politicaparapoliticos.com.br)

**Revista Dystak's.** Uberlândia, 2014. Ver: <http://www.revistadystaks.com.br/secretario-murilo-faz-balanco-e-relata-avancos/>

**Jornal Correio.** Uberlândia, 2013. Ver: (<http://www.correiodeuberlandia.com.br/cidade-e-regiao/uberlandia-pode-chegar-a-1-milhao-de-habitantes-daqui-a-26-anos/>)

## ANEXOS

### Anexo 01: Síntese das Principais Obras, Projetos e Ações. Por Marinho Sebastião Rodrigues. Uberlândia (MG), 25/02/2014.

Com o objetivo de reavivar a memória e instrumentalizar nossa base e militância, estamos sintetizando nossas principais Obras, Projetos e Ações, desenvolvidas pela Prefeitura Municipal de Uberlândia no exercício de 2013 (Janeiro a Dezembro). Neste sentido, é importante que utilizemos estas informações para promover o debate e destacar as ações positivas que realizamos durante este curto período. Assim, é imprescindível que os nossos Vereadores, Secretários e militantes possam defender o Governo municipal nas discussões, que com certeza irão ocorrer. Especialmente aos Vereadores, é fundamental que utilizem estas informações na Tribuna, pois este é um importante canal de divulgação junto aos cidadãos. Abaixo, nossas realizações:

### SAÚDE

1. Plano de Saúde do Servidor foi contratado e é operado pela RN SAÚDE;
2. Criação e implantação da FUNDASUS, no município;
3. Estão em processo de Licitação e serão construídas, 9 Farmácias de Minas nos Bairros Martins, Dona Zulmira, Morumbi, Canaã, Tocantins, Roosevelt, Jardim Botânico, Tibery e Custódio Pereira;
4. Ordem de Serviço e Início da construção de 2 UBS: Morumbi e Jardim Brasília tipo II e III, as quais já estão em obras. Previsão de Entrega: Maio/2014;
5. Modernização da rede de consultórios odontológicos, com reforma e compra de novos equipamentos. São 35 consultórios sendo 8 em UBS, 9 em UAI, 13 em Escolas e 5 em PSFs. Já foram montados e instalados 28.
6. Ordem de Serviço e Início de construção de 2 UPAS nos bairros: Novo Mundo e Pacaembu, as quais já estão em obras; Previsão de Entrega junho/2014;
7. Foram entregues 30 mil Kit's de saúde bucal aos alunos da rede municipal de ensino;
8. Em processo de Licitação para construção: Centro Especializado Odontológico (CEO) no bairro Martins;
9. Implantação de 12 equipes de Saúde da Família (PSFs) no município, com 3 equipes já trabalhando;
10. Prefeitura adquiriu 3 novos veículos Renault que serão utilizados nos programa Melhor em casa e Saúde da Família (PSF);
11. Prefeitura inaugurou UBSF tipo III no bairro Jardim Brasília com 2 novas equipes de saúde das famílias; Nela serão instaladas 3 Novas equipes de saúde das famílias do total de 12;
12. Ordem de serviço para construção de mais 3 UBS no mês de dezembro /2013: Canaã, Joana Darc e Dom Almir;
13. Quitação das dívidas ativas com os Hospitais Particulares (falta apenas uma parcela), referente aos exercícios de gestões anteriores a 2013;
14. Prefeitura assina convênio de enfrentamento ao CRACK em parceria com o Governo Estadual e Federal;
15. CAPS Leste e Oeste ganharam novas sedes, para melhor atender aos pacientes;

### OBRAS

1. Construção da passagem inferior na Avenida Afonso Pena com BR 050, em parceria com o Governo Federal (DNIT). Previsão de Entrega 1º Semestre 2014 (julho).
2. Início das obras da Trincheira ou Viaduto na BR 365 em parceria com o Governo Federal (DNIT), entre os Bairros Jardim Patrícia e Taiaman. (A Obra foi paralisada devido ao Projeto e possui previsão de retorno no 1º Semestre /2014);
3. Ampliação (alargamento) do Viaduto do Ceasa na BR 050, em parceria com o Governo Federal (DNIT), Finalizada.

• **Obras que estão garantidas em parceria com o Governo Federal (DNIT) a serem construídas no perímetro urbano: (Sem Previsões)**

1. - Passagem inferior na rua Alagoas sob a BR-365, ligando os bairros Brasil e Marta Helena;
  2. - Passagem inferior na rua Claudemiro José de Souza sob a BR-365, ligando os bairros Brasil e Marta Helena;
  3. - Reconstrução do viaduto na avenida Monsenhor Eduardo sobre a BR-365 (Calu);
  4. - Reconstrução do viaduto na rua Rio Grande do Sul sobre a BR-365;
  5. -Trincheira no trevo Osvaldo Oliveira, na BR-365, entre a Ponte do Vau e a avenida Minervina Cândida de Oliveira, com mais duas passagens inferiores;
1. Conclusão da Pavimentação dos bairros Morumbi e Shopping Park e asfaltamento dos Bairros Joana D'arc, Celebridade, Dom Almir e ruas isoladas no Lagoinha e Leão XIII;
  2. Recapeamento da Av. José Andraus Gassani até o entroncamento com Avenida Airton Borges;
  3. Conclusão e entrega da Trincheira da Avenida Balaiadas (Trincheira Nossa Senhora das Graças);
  4. Asfaltamento de Vias (ruas) remanescentes nos bairros Minas Gerais e São Jorge que há anos não tinha asfalto;
  5. Construção de rede Pluvial na Avenida Segismundo Pereira Previsão entrega: julho 2014;
  6. Construção de 1 Galpão para oficina na Superintendência de Operação e Máquina (SOM);
  7. Construção da nova rotatória do bairro Shopping Park do acesso direto ao centro e segurança aos moradores, além de valorizar o bairro;

**BENEFICIOS ZONA RURAL**

1. Recuperação de mais de 1000 km de estradas vicinais no município, atendendo 10 comunidades rurais;
2. Criação de comitês setoriais atendendo às demandas apresentadas: Comitê Rural
3. Ampliação do Programa de Aquisição de Alimentos do Governo Federal no município-PPA;
4. Projeto hortas comunitárias é reforçado e ampliado em várias escolas públicas, através da FERUB e Secretaria de Agropecuária e Abastecimento;
5. Retomada a administração da fazenda da Epamig para a formação do Homem do Campo e melhor utilizar o espaço, sem perder a parceria com a Epamig (FERUB);

6. Retomada da Base de Apoio e Pesquisa BAP junto ao IBAMA e transformá-la em um centro de referência da Aquicultura, onde iremos implantar a cadeia produtiva do peixe (FERUB);
7. Comunidade Rural do Taperão ganha linha de ônibus urbano regular, linha com caráter social;
8. Instalação de salas do Incra e do Pequeno Produtor Rural para atendimento de Uberlândia e Região;
9. Foi implantado o Programa de Aquisição Alimentação (PAA) que beneficia cerca de cinco mil pessoas na aquisição gratuita de alimentos;
10. Distrito de Cruzeiro dos Peixotos recebe Academia ao Ar Livre, que beneficiará toda a comunidade;
11. Implantação de linha de ônibus no Distrito de Miraporanga;
12. Implantação de agências de Correios nos Distritos de Martinésia, Cruzeiros dos Peixotos, Miraporanga;
13. Construção e inauguração de Parques Infantis de Brinquedos nos Distritos de Cruzeiros dos Peixotos, Martinésia e Tapuirama e em breve em Miraporanga;
14. Instalação de aproximadamente 500 placas de sinalização nos Distritos;
15. Construção de Posto Policial e Residências no Distrito de Miraporanga;
16. Cobertura da Quadra de Esporte da Escola Municipal do Distrito de Martinésia;

#### **TRÂNSITO E TRANSPORTE**

1. Construção de 2 bases avançadas de trânsito: aeroporto e praça Tubal Vilela;
2. Sinalização Vertical e Horizontal realizadas em toda a cidade pela SETTRAN;
3. Ampliação da frota de ônibus urbanos e criação de linhas semi-expressas nos bairros Canaã e Shopping Park;
4. Aprovado o projeto que garante a construção de 5 corredores de ônibus, 4 terminais e 67 estações no município, com investimento de 132 milhões. Primeira etapa: corredor da Av. Segismundo Pereira (até final 2014);
5. Desde janeiro de 2014, os estudantes possuem 50% de desconto no passe escolar. Desconto ampliou de 40% para 50%;
6. Ampliação do benefício-transporte urbano aos idosos, com gratuidade a partir dos 60 anos (era à partir dos 65 anos);
7. Criação de comitês setoriais atendendo às demandas apresentadas: Comitê Urbano

#### **EDUCAÇÃO**

1. Ordem de Serviço e Início das obras de 3 novas EMEIs: Canaã, Luizote e Jardim das Palmeiras II;
2. Entrega de 20 mil livros didáticos aos alunos da rede municipal em parceria com o governo Federal, através do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD);
3. Processo de formação continuada no CEMEPE, visando à qualificação dos profissionais de educação;
4. Implantação do Programa Mais Cultura na rede municipal de ensino e ampliação do programa mais Educação, ampliando de 15 para 29 escolas, em parceria com o Governo Federal;
5. Construção de mais 20 escolas Municipais EMEIs para 2014 em parceria com o Governo Federal e o processo de construção será através da União;
6. Empenhados os recursos para Construção de uma Escola de Tempo Integral;

7. Realização da consulta popular para a escolha dos diretores e vice-diretores das escolas municipais, decreto 14.407/2013 de 21 de outubro de 2013. Processo já realizado e diretores empossados;
8. O Programa Mais Educação será ampliado 14 para 29 escolas em 2014 atendendo 3.750 alunos;
9. Criação de 1.700 novas vagas para crianças na educação infantil, reformulando equipamentos sociais subutilizados;
10. 3 NAICAS transformados em escolas, readequando espaços e criando nova EMEI Eurípedes Rocha no Bairro Roosevelt, com 220 novas vagas;
11. Reforma da Escola Estadual Cristovão Colombo para abertura de mais 300 vagas para crianças na educação infantil. Previsão de entrega: até final de 2014;
12. Realização de manutenção e reparos em 115 escolas;
13. Transporte escolar atendeu 7.000 mil alunos municipais, estaduais e da educação especial;
14. Foram servidas diariamente 85 mil refeições, sendo que para 2014 está sendo analisado e elaborado um novo cardápio com inclusão de carne de peixe;
15. Nomeação de quase 1.000 professores efetivos e de mais de 1.600 aprovados em processo seletivo simplificado (contratos);
16. Formação continuada para 37.254 profissionais da educação oferecida pelo Centro Municipal de Estudos e Projetos Educacionais Julieta Diniz (Cemepe);
17. Realização do Curso de Gestão Democrática para mais de 1.600 servidores;
18. Criação da sala hospitalar, que funciona no Hospital do Câncer e oferece ensino para crianças atendidas na unidade de saúde;

## **SOCIAL**

1. O CAD-ÚNICO cadastrou e recadastrou mais de 4.500 famílias para o acesso aos programas sociais do Governo Federal;
2. O Centro de Referência do Idoso da Av. Rondon Pacheco recebeu piscina coberta que beneficia mais de 700 idosos;
3. Inauguração do CRAS- do Bairro Shopping Park;
4. O PRONATEC ofereceu 4.000 vagas para cursos profissionalizantes no ano de 2013 e formou em torno de 3.000 jovens;
5. Construção de 2 sedes do projeto CRESCER para atender Crianças e Adolescentes em vulnerabilidade social, ambos na avenida Rondon Pacheco;
6. Revitalizada e reinaugurada a Casa Abrigo Travessia para mulheres vítimas de violência; Superintendência da Mulher;
7. PROCON tem o seu horário de atendimento ampliado para todo o horário comercial visando melhor atender aos cidadãos;
8. Cartão Alimentação para todos os Servidores municipais com valor de 50,00 reais e será ampliado para R\$ 100,00 à partir de maio;
9. Prefeitura inaugura Central de Intérpretes de Libras (CIL), o primeiro do interior de Minas Gerais;
10. Construção (Obra em fase final) da Estação Cidadania no Bairro Industrial;

## **ESPORTE**

1. 3 academias populares ao ar livre foram inauguradas: bairros Mansour, Santa Mônica e Luizote;
2. Entrega de Parque Infantil de Brinquedos no Poliesportivo do Luizote;
3. Reformas e adequações dos Poliesportivos do município: Luizote, Jardim América e outros;
4. Investimentos e melhorias nas dependências do Parque Sabiá e entrega de Parque infantil de Brinquedos;
5. Realização do Mundial de Vôlei Sub-23 no Sabiazinho;
6. Realização de Mundialito de Futsal no Sabiazinho;
7. Construção e inauguração da Quadra de Esporte Multiuso do Poliesportivo do São Jorge;
8. Iniciada a construção de uma Praça da Juventude no bairro Jardim Brasília;
9. Apoio ao esporte amador, melhorando a infra-estrutura dos poliesportivos;
10. Apoio ao time profissional Uberlândia Esporte Clube, obtendo patrocínio da iniciativa privada;
11. Uberlândia terá Centro de Iniciação ao Esporte (CEI): serão investidos 3,6 milhões em parceria com o governo Federal, a ser instalado no Jardim Europa;

#### **SERVIÇOS E PLANEJAMENTOS URBANOS**

1. 350 novas lixeiras foram instaladas no centro e cerca de outras 100 lixeiras nas praças revitalizadas;
2. Projeto de Coleta Mecanizada de Lixo implementado nos bairros: Luizote, Tibery e Santa Mônica;
3. Revitalização de 23 praças no município, entre elas a Praça Tubal Vilela, Coronel Carneiro, Cícero Macedo e Sérgio Pacheco;
4. Planta popular oferecida pela Secretaria de Planejamento Urbano foi alterada dentro das normas universais, atendendo os princípios da acessibilidade;
5. Coleta seletiva foi ampliada para quatro novos bairros da cidade;
6. Uberlândia ganha mais um Eco-Ponto (Segismundo Pereira) para auxiliar na limpeza da cidade;
7. Pista de caminhadas da Praça Sérgio Pacheco ganha novo recapeamento asfáltico;
8. Inaugurado novo Cemitério com crematório, em parceria com a iniciativa privada;

#### **CULTURA**

O Teatro Municipal foi aberto à população, com a contratação de 10 funcionários e aquisição de equipamentos de som, iluminação e palco;

1. Construção de 02 CEU's (antiga PEC -Praça de Esporte e Cultura ) nos bairros Campo Alegre e Shopping Park em parceria com o governo federal: Previsão de entrega: o primeiro, em agosto de 2014; e o segundo, primeiro semestre 2015;
2. Reforma do Mercado Municipal (telhado, forro e pintura);
3. Adequação e reabertura do Teatro Rondon Pacheco, que interditado por falta de segurança;
4. Mudança do local, ampliação e diversificação do carnaval;
5. Reforma do Conselho Municipal de Política Cultural, com representação ampliada e o seu empoderamento em relação à destinação das verbas do Programa Municipal de Incentivo à Cultura.

**Anexo 02: Relatório de Avaliação Orçamentária. João Batista Domingues, 2014.**

A rigor, a superestimação do orçamento nunca foi o problema, pois o Governo já tinha conhecimento do fato, assim como a SMF já havia identificado as dotações que deveriam ser contingenciadas. Desta forma, a decisão de executar o orçamento em sua plenitude, em 2013, para além das disponibilidades financeiras foi autônoma, não podendo responsabilizar o Governo anterior. Em razão disto, o orçamento enquanto instrumento de planejamento e condutor do gasto público perdeu plena eficácia, pois, de modo geral, os Ordenadores de Despesa não reconhecem que qualquer decisão política deva necessariamente subordinar às premissas estabelecidas ao conjunto das Leis Orçamentárias.

É, por isso, senão, que a conduta padrão, reconhecida como regra de Governo, é decidir a margem dos parâmetros definidos nas Leis Orçamentárias. Desta forma, ao nosso juízo, não faz sentido algum debater Planejamento Estratégico se o instrumento básico (orçamento-financeiro), que antecede os demais quesitos é uma mixórdia. O resultado num futuro não muito longínquo será a desorganização das contas públicas, assim como as repercussões punitivas derivadas da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Podemos aferir do que foi exposto anteriormente através do comparativo entre receita orçada e receita realizada (por categoria econômica). Observa-se que do orçamento previsto de R\$ 1,464 bilhões (2013), apenas R\$ 1,182 bilhões foi realizado. Daí a superestimação do orçamento. Considerando que este cenário foi absolutamente desconsiderado pelo Governo os problemas emergem no exercício de 2014, notadamente através dos restos a pagar (R\$ 38,7 milhões) e das despesas de exercício anterior (R\$ 45 milhões), que se potencializa em função da incorporação de novas despesas, assim como expansão daquelas que são de caráter contínuo através, por exemplo, dos efeitos de indexação dos diversos contratos.

08/05/2014

Categoria Econômica	Especificação	Receita (Janeiro - Dezembro)			
		Orçado 2013	Realizado 2013	Varição Absoluta	Varição %
1100000000.	RECEITA TRIBUTARIA	303.254.000,00	293.010.885,90	-10.243.114,10	-3,38
1200000000.	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	29.850.000,00	25.804.153,24	-4.045.846,76	-13,55
1300000000.	RECEITA PATRIMONIAL	7.834.000,00	9.281.414,81	1.447.414,81	18,48
1600000000.	RECEITA DE SERVIÇOS	11.738.000,00	4.078.434,35	-7.659.565,65	-65,25
1700000000.	TRANSFERENCIAS CORRENTES	1.003.301.000,00	872.866.486,35	-130.434.513,65	-13,00
1900000000.	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	54.773.600,00	57.865.781,93	3.092.181,93	5,65
2100000000.	OPERAÇÕES DE CRÉDITO	144.148.000,00	4.425.564,27	-139.722.435,73	-96,93
2200000000.	ALIENAÇÃO DE BENS	15.303.000,00	11.972.225,22	-3.330.774,78	-21,77
2400000000.	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	22.236.000,00	16.033.334,64	-6.202.665,36	-27,89
2500000000.	OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	1.100.000,00	364.666,12	-735.333,88	-66,85
9200000000.	RESTITUIÇÕES DA RECEITA	0,00	-5.146.242,76	-5.146.242,76	N/D
9500000000.	FUNDEB	-129.283.600,00	-108.210.557,05	21.073.042,95	-16,30
	<b>TOTAL</b>	<b>1.464.254.000,00</b>	<b>1.182.346.147,02</b>	<b>-281.907.852,98</b>	<b>-19,25</b>

Se observarmos o crescimento da RCL (Receita Corrente Líquida) no período selecionado temos a dimensão do problema. Entre 2009 e 2012 houve forte expansão, mas em 2013 manteve praticamente constante. Por outro lado, conforme demonstraremos, a expansão das despesas é surpreendente.



RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)		
<b>2009</b>	R\$ 770.816.398,60	
<b>2010</b>	R\$ 942.644.909,65	22,29%
<b>2011</b>	R\$ 1.110.017.437,82	17,76%
<b>2012</b>	R\$ 1.286.360.402,21	15,89%
<b>2013</b>	R\$ 1.291.698.019,25	0,41%

O problema da expansão das despesas ocorre sobretudo nas “despesas correntes e de pessoal” (TABELA ABAIXO), considerando o caráter continuado destes gastos é possível deduzir que o espaço para ajustes (redução) num futuro próximo é pífio, cujos desdobramentos ocorrerão por fortes desequilíbrios financeiros. Dito de outro modo, inadimplência e atrasos sistemáticos de pagamento. Ademais, é possível verificar que as despesas pagas (inclui transferências às fundações e Câmara Municipal), no período de Janeiro a Abril, passaram de 339,9 milhões (2013) para 436,9 milhões (2014), incremento de aproximadamente 30%.

07/05/2014

Categoria Econômica	Especificação	DESPESA PAGA			
		Janeiro - Abril - 2013	Janeiro - Abril - 2014	Variação Absoluta	Variação %
31.	Pessoal e Encargos Sociais	135.273.880,38	171.979.371,98	36.705.491,60	27,13
32.	Juros e Encargos da Dívida	2.313.659,15	2.484.384,79	170.725,64	7,38
33.	Outras Despesas Correntes	156.897.429,37	194.924.319,78	38.026.890,41	24,24
44.	Investimentos	1.246.994,91	5.049.732,52	3.802.737,61	304,95
45.	Inversões Financeiras	0,00	0,00	0,00	-
46.	Amortização da Dívida	1.025.227,65	3.131.622,22	2.106.394,57	205,46
90.	Reserva de Contingência ou Reserva do RPPS	0,00	0,00	0,00	-
	<b>TOTAL</b>	<b>296.757.191,46</b>	<b>377.569.431,29</b>	<b>80.812.239,83</b>	<b>27,23</b>

01. Câmara Municipal	11.713.000,00	12.341.664,00	628.664,00	5,37
19. FuteI	3.730.400,00	4.500.000,00	769.600,00	20,63
20. Ferub	189.999,99	222.300,00	32.300,01	17,00
21. Emam	592.000,00	1.541.347,44	949.347,44	160,36
Despesa de Exercício Anterior	27.004.318,63	40.723.387,42	13.719.068,79	50,80

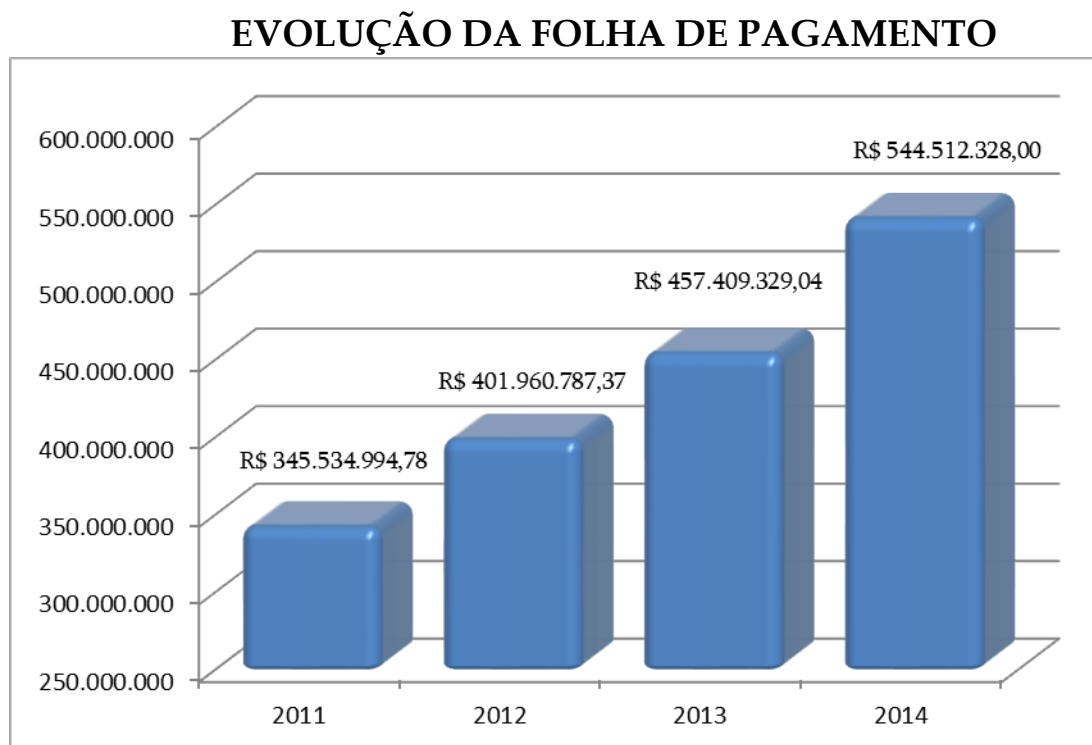
Finalmente, mas não menos importante, destacamos que o crescimento do orçamento, notadamente, das despesas ordinárias, através dos “cruzamentos de fontes”, levará o Município definitivamente ao colapso financeiro. Na verdade, julgamos que observados os desequilíbrios orçamentários atuais, especialmente, os referentes das despesas de pessoal, será inevitável incorporar, numa perspectiva bastante otimista, R\$ 50 milhões de orçamento. A rigor o procedimento de “cruzamentos de fontes” apenas retardará a bancarrota e deslocará o epicentro da crise para a Tesouraria (“Caixa Pagador”).

Neste sentido, o que desejamos demonstrar é que a execução orçamentária no exercício de 2014 não encontra reciprocidade financeira, assim como ocorrera em 2013, é claro, que a magnitude do desajuste atual é exponencial vis-à-vis ao período imediatamente anterior. Além disso, é necessário ponderar que os R\$ 38,7 milhões de restos a pagar

herdados do período imediatamente anterior (2013) ampliaram sobretudo as perspectivas de desequilíbrio financeiro.

Se buscássemos a gênese dos desequilíbrios atuais com certeza encontraríamos na expressiva incorporação das despesas correntes, ao longo do exercício de 2013. Para se ter ideia, em 2012, as despesas de categoria “33” (outras despesas correntes) foram de R\$ 477,7 milhões, enquanto que em 2013 foram de R\$ 605,51 milhões, incremento de aproximadamente 26%. Eis que temos, portanto, a prova definitiva dos desequilíbrios financeiros vindouros, pois, de um lado, a receita, em 2013, manteve-se constante, por outro, as despesas apresentam expressivo aumento. Em vista do exposto, alguns exemplos são emblemáticos:

- a) Incremento da folha de pessoal de 21% num intervalo de apenas 12 meses, enquanto que a RCL (Receita Corrente Líquida) passou de R\$ 1,234 bilhões (2012) para R\$ 1,272 bilhões (2013). O gráfico abaixo mostra a evolução das despesas de pessoal no período recente.



Os valores para 2014 são expectativas.

O quadro abaixo (Despesa com Pessoal Orçada e Líquida), no período de Janeiro a Abril, mostra de forma detalhada a expansão por Secretaria. Os dados revelam que há forte incremento desta despesa, donde conclui-se, novamente, que as decisões foram tomadas à revelia de qualquer instrumento de planejamento orçamentário-financeiro. Analisando o período (Janeiro-Abril) entre 2013 e 2014 observa-se expansão de 27,13%, algo absolutamente descolado das perspectivas de arrecadação. A rigor, este cenário é bastante indicativo que os parâmetros estabelecidos em qualquer Plano de Cargos e Carreiras serão de difícil implementação, pois, não haverá recursos financeiros para suportá-los.

Quadro DA-07 - Despesa com Pessoal Orçado e Liquidada

PERÍODO	MÊS:						
	ORÇADO INICIAL		JANEIRO - ABRIL				
	ORGÃOS	Orçado Anual Atual	Orçado JAN - ABRIL	Liquidada		Variação Absoluta	Variação %
JAN - ABRIL 2013				JAN - ABRIL 2014			
<b>ADMINISTRAÇÃO DIRETA</b>							
01.	CÂMARA MUNICIPAL	26.742.828,00	8.754.576,00	5.833.890,09	6.909.359,58	1.075.469,49	18,43
02.	GOVERNO	8.486.740,00	3.322.956,00	2.807.680,36	3.594.649,05	786.968,69	28,03
03.	MEIO AMBIENTE	4.737.107,00	1.596.836,00	1.357.159,47	1.511.122,60	153.963,13	11,34
04.	PROCURADORIA	5.143.000,00	2.020.768,00	1.357.148,49	1.493.481,79	136.333,30	10,05
05.	ADMINISTRAÇÃO	46.938.204,11	11.491.200,00	10.620.033,68	14.496.577,36	3.876.543,68	36,50
06.	FINANÇAS	8.210.000,00	2.586.458,00	2.253.605,33	2.533.517,26	279.911,93	12,42
07.	EDUCAÇÃO	250.395.067,29	79.524.600,00	74.930.182,99	97.094.867,80	22.164.684,81	29,58
08.	CULTURA	7.828.113,00	2.105.500,00	2.013.877,69	2.586.833,97	572.956,28	28,45
09.	SAÚDE	138.327.098,32	52.735.661,00	15.119.781,84	17.382.822,91	2.263.041,07	14,97
10.	DES. SOCIAL E TRABALHO	15.257.000,00	4.363.000,00	3.608.707,36	5.145.472,54	1.536.765,18	42,58
11.	DESEN. ECONOMICO E TURISM	1.800.000,00	600.050,00	531.404,82	577.304,05	45.899,23	8,64
12.	AGROPEC. E ABASTECIMENTO	4.514.400,00	1.379.000,00	1.041.847,56	1.297.702,56	255.855,00	24,56
13.	OBRAS	7.960.000,00	3.469.644,00	2.141.578,31	2.485.168,56	343.590,25	16,04
14.	SERV. URBANOS	9.564.000,00	3.059.000,00	2.644.338,53	3.134.285,01	489.946,48	18,53
15.	TRÂNSITO TRANSPORTES	14.991.000,00	3.666.800,00	3.737.039,01	4.672.977,34	935.938,33	25,04
16.	COMUNICAÇÃO SOCIAL	1.498.700,00	453.800,00	436.405,38	475.450,42	39.045,04	8,95
22.	HABITAÇÃO	1.952.000,00	1.020.352,00	597.018,89	615.271,32	18.252,43	3,06
33.	GESTÃO ESTRATÉGICA	1.059.000,00	125.150,00	95.163,02	371.482,67	276.319,65	290,36
34.	PLANEJAMENTO URBANO	3.640.000,00	1.124.200,00	1.032.453,17	1.275.364,51	242.911,34	23,53
35.	ANTIDROGAS	11.900.000,00	3.101.875,00	3.417.522,58	4.705.919,92	1.288.397,34	37,70
36.	FUNDASUS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-
	RESERVA CONTINGÊNCIA						
<b>TOTAL (1)</b>		<b>570.944.257,72</b>	<b>186.501.426,00</b>	<b>135.576.838,57</b>	<b>172.359.631,22</b>	<b>36.782.792,65</b>	<b>27,13</b>

- b) Há que enfatizar, igualmente, que o desequilíbrio também foi fortemente ampliado em razão de novas contratações. Veja o caso da Secretaria de Educação (2012 X 2013). No exercício de 2014 (Janeiro-Março) vis-à-vis 2013 (Janeiro-Março) o aumento da despesa já é de R\$ 18,71 milhões, o que demonstra cabalmente que houve expansão no quantitativo de servidores. Vale destacar ainda que as contratações de pessoal, no caso da Secretaria de Educação, se desdobram numa expansão de materiais de consumo (gêneros alimentícios, materiais de limpeza) e contratações diversas (cópias e manutenção de escolas e tantas outras). O resultado é ampliação do gasto de forma generalizada.

	2012	2013	Variação
<b>EDUCAÇÃO</b>	209.077.239,21	251.602.495,82	20,34%
<b>DESENVOLVIMENTO SOCIAL</b>	10.871.802,02	12.473.537,54	14,73%

- c) Concessão do Vale Alimentação cujas despesas previstas para 2014 são de R\$ 14,2 milhões;
- d) Incremento nos repasses às Entidades da Saúde (FMMS, SPDM e Missão Sal da Terra) que aumentou em R\$ 32,95 milhões em 2013 (passou de R\$ 228,47 milhões em 2012 para R\$ 261,42 milhões 2013); Considera-se, ainda, que há os repasses à FUNDASUS que, a rigor, soma-se àquelas entidades. É bem verdade, que a FUNDASUS não permitiu dedução dos valores pagos às demais entidades, ao contrário, houve sobreposição e, portanto, aumento do gasto público, resultado das expansões dos serviços prestados, por exemplo, 12 novas equipes de Saúde na Família (PSF). Em 2014, os repasses serão superiores a R\$ 35 milhões.

	2012	2013	Δ %
<b>FMMS</b>	R\$ 119.126.747,95	R\$ 129.594.375,40	8,79
<b>SPDM</b>	R\$ 75.927.128,00	R\$ 88.622.600,44	16,72
<b>MISSAO SAL DA TERRA</b>	R\$ 33.419.024,05	R\$ 43.207.731,50	29,29
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>R\$ 228.472.900,00</b>	<b>R\$ 261.424.707,34</b>	<b>14,42</b>

- e) Ampliação dos benefícios derivados do Plano de Saúde do Servidor Público. Neste ano as despesas são da ordem de R\$ 1,1 milhão / mês, sem considerar o reajuste ainda não definido;
- f) O aumento dos repasses para Hospital de Clínicas da UFU (R\$ 14 milhões) sem que houvesse expansão dos recursos do teto do Município, o que deslocará parte das despesas das clínicas credenciadas para o caixa próprio, assim supõe-se;
- g) Do ponto de vista das despesas (recursos ordinários) com subvenções sociais, contribuições e auxílios não houve alterações expressivas: R\$ 21,148 milhões (2012) para R\$ 22,479 milhões (2013);
- h) Finalmente, deve-se considerar a entrada em funcionamento de vários equipamentos públicos (UBS, Teatro Municipal, CRAS, etc.) que induzem a novas despesas.