



Construindo um Programa de Governo É Socialista.

Diretrizes para a elaboração de programas de governo municipais de candidaturas do PSB para as eleições de 2020



É Socialista.
É **PSB40.**





Construindo um Programa de Governo É Socialista.

*Diretrizes para a elaboração de
programas de governo municipais
de candidaturas do PSB para as
eleições de 2020*

fevereiro de 2020

Copyright ©Fundação João Mangabeira 2019

Diretor Presidente

Ricardo Coutinho

Diretor Vice-presidente

Alexandre Navarro

Diretor Financeiro

Renato Xavier Thiebaut

Diretor de Estudos e Pesquisas

Carlos Amastha

Diretor de Organização

Fabio Maia

Conselho Curador

Presidente

Carlos Roberto Siqueira de Barros

Membros Titulares

Adilson Gomes da Silva

Álvaro Cabral

Cristina Almeida

Dalvino Franca

Francisco Cortez

Felipe Martins

Gabriel Maia

Jairon Nascimento

James Lewis

Joilson Cardoso

Manoel Alexandre

Paulo Bracarense

Ricardo Coutinho

Serafim Corrêa

Silvânio Medeiros

Vera Regina Müller

Suplente

Henrique Antão

Conselho Fiscal

Membros Titulares

Alessandro Antonio Stefanutto

Jônia Maria de Lima Ponpeu

Thyago Henriques O. M. Freire

Suplentes

Luciana de Oliveira

Orlando José Felipe Castells

É Socialista

Coordenação-Geral

Fabio Maia

Coordenação Editorial

Márcia Rollemberg

Assessoria de Comunicação

Luciana Capiberibe

Edição

Instituto Paulista de Cidades

Criativas e Identidades Culturais (IPCCIC)

Pesquisa e Texto

Tamara Ilinsky Crantschaninov

Sinoel Batista

Adriana Silva

Projeto Gráfico

Diagramação: Adriana Silva

Revisão: Eva Barbosa

Distribuição: Versões impressa e eletrônica

Tiragem:

Acesso e *download*: <http://fjmangabeira.org.br/escoalista>

"Este material é uma atualização da Cartilha "Construindo um Programa de Governo - Elementos essenciais a serem considerados, para fins das eleições municipais", de 2008, elaborado por Sinoel Batista e Marcelo Peron Pereira."

Catálogo na publicação (CIP)

F981b

Construindo um Programa de Governo É Socialista - Diretrizes para a elaboração de programas de governo municipais de candidaturas do PSB para as eleições de 2020 /Fundação João Mangabeira.

- Brasília: Editora FJM, 2020

56 p.il. color 21 x 27cm

1. Política - Brasil. 2. Programa de Governo. 3. Socialismo
I. Título. II. Fundação João Mangabeira (FJM).

CDD 320

CDU 32 (81)



Fundação João Mangabeira

Sede própria – SHIS QI 5 – Conjunto 2 – Casa

CEP 71615-020 – Lago Sul – Brasília, DF

Telefax: (61) 3365-4099/3365-6277/3365-5279

fjm@fjmangabeira.org.br

www.fjmangabeira.org.br

www.facebook.com/Fjoaomangabeira

twitter.com/fj_mangabeira

www.instagram.com/fjmangabeira

www.tvjoaomangabeira.org.br

www.observatoriodademocracia.org.br

Sumário



Apresentação	4
A Autorreforma do PSB e as eleições de 2020	5
1. O que são políticas públicas?	
1.1. O conceito de políticas públicas	7
1.2. Políticas públicas no Brasil	9
1.3. O federalismo brasileiro e as competências de cada esfera de governo	10
2. As diretrizes socialistas para governar	11
2.1. Reduzir desigualdades e combater a pobreza	12
2.2. Garantir os direitos constitucionais	15
2.3. Fortalecer a democracia	17
3. Elementos essenciais de um programa de governo	17
3.1. Para que serve um programa de governo?	17
3.2. Obrigações legais em referência aos programas de governo	19
4. As fases de elaboração de um programa de governo	20
4.1. Elementos transversais do programa de governo: planejamento, orçamento e gestão	22
4.2. Escolhendo as bandeiras	22
4.3. Elaborando propostas	23
Anexo A – Elementos de planejamento, orçamento e gestão	26
Anexo B – Roteiro para formulação do pré-diagnóstico	26
Anexo C – Roteiro de identificação das políticas públicas municipais	27
Anexo D – Roteiro para discussão nos territórios	28
Anexo E – Roteiro de consolidação dos desafios e propostas para os grupos de trabalho	29
Anexo F – Sugestão de sumário do programa de governo	30

Apresentação



Ricardo Coutinho

Presidente da Fundação João Mangabeira

Eleições são momentos de renovar nosso compromisso com a democracia brasileira. Por meio delas, exercemos nosso direito básico à voz e escolha de nossos governantes. Mais do que uma formalidade, é quando realizamos um balanço de nossas ações passadas e avistamos o futuro adiante.

Como parte do Partido Socialista Brasileiro, prezamos que nossos candidatos se apresentem ao debate eleitoral munidos de espírito republicano e de um bom programa de governo, que reflita, em todos os momentos, as diretrizes e ideologias do nosso partido. Também acreditamos em processos eleitorais justos, transparentes e em conformidade com a legislação vigente.

Com esse ânimo é que apresentamos a cartilha Construindo um Programa de Governo – É Socialista, fruto de intenso diálogo da Fundação João Mangabeira (FJM) e do Partido Socialista Brasileiro (PSB), com seus filiados, as prefeituras governadas pelo partido e a sociedade em geral, por meio da Autorreforma partidária. Neste material, você encontrará um guia para elaborar seu programa de governo, com foco nas eleições de 2020. Além de uma

discussão fundamental sobre políticas públicas e o federalismo brasileiro, estão expressas as diretrizes socialistas para governar: reduzir desigualdades e combater a pobreza; garantir os direitos constitucionais; fortalecer a democracia. Essas são bandeiras históricas do PSB e necessárias como nunca, em nosso contexto atual. A partir delas, a cartilha fornece instruções práticas para sua incorporação, por meio de exemplos colhidos pelo projeto É Socialista, em 2019, e da organização de informações do seu município, mobilização da rede e elaboração de propostas.

Um programa de governo só terá sucesso, ao ser implementado, se a população acreditar que será capaz de melhorar a qualidade de vida daquele local. Por isso, também são fornecidas algumas técnicas de engajamento e organização da campanha.

Desejo uma excelente leitura, na esperança de um 2020 com uma ampliada presença de prefeituras governadas pelo PSB. Não devemos desanimar, e lutar cada vez com mais força pela sociedade que queremos construir: livre de miséria, democrática e com oportunidades para todas e todos.

Viva o Socialismo! Viva o Brasil!

A Autorreforma do PSB e as eleições de 2020



Carlos Siqueira

Presidente Nacional do Partido Socialista Brasileiro (PSB)

As eleições municipais, evidentemente, já estão no calendário de todas as instituições partidárias e, portanto, é uma agenda de primeira hora também para o Partido Socialista Brasileiro (PSB), em 2020. Temos, contudo, uma particularidade relativamente aos demais partidos políticos: vamos buscar a eleição de candidaturas socialistas, no contexto da Autorreforma do PSB.

A relevância desse cenário não pode ser minorada, inicialmente, porque os eleitores votarão impactados, ainda, pelo descrédito que alcançaram as instituições do sistema político como um todo – uma crise política, que implica os poderes executivo, legislativo e judiciário – e, por sua vez, potencializa a crise econômica, a insatisfação e desesperança social, a desigualdade que atingiu níveis ainda mais altos, dentro de nossa tradição histórica de injustiça, na distribuição de riqueza e renda.

Estamos obrigados – e nos antecipamos com a Autorreforma, o rearranjo imperioso do sistema político – a revisitar nossas práticas, a escolha de candidaturas, a composição de nossas plataformas eleitorais municipais. Evidentemente, não se trata, em absoluto, de “nacionalizar” a campanha municipal, mas de

demonstrar que o socialismo democrático atua segundo uma visão de mundo comum, independentemente da candidatura, região, cidade, ou do estado, para as/os quais nos apresentamos como alternativa política.

Aqui, a Autorreforma alcança sua maior relevância, porque, concretizando-a, o PSB procura modernizar sua própria organização, com uma comunicação digital mais efetiva, a ampliação da democracia interna e empreendendo um esforço verdadeiro de atualização de suas bases programáticas.

Esse cenário permite destacar a relação entre a preparação para as eleições municipais e as Conferências Estaduais da Autorreforma do PSB, que vão facultar a participação de todos os filiados no processo e facilitar a compreensão dos rumos que o partido vai tomar, com o propósito de se apresentar ao Brasil como uma alternativa política efetiva, na disputa dos diversos cargos eletivos, inclusive no âmbito federal.

Nesse sentido, fazemos um apelo particular pela participação de todos nas Conferências Estaduais, estimulando filiados, simpatizantes, instituições da sociedade civil, a se apropriem da reflexão contida na publicação Autorreforma do PSB: Subsídios e Contribuições para o

Debate sobre a Construção do Novo Programa Partidário.

Nosso desejo é construir o novo programa por meio de uma estratégia amplamente democrática, criando um referencial que possa nos orientar em um horizonte de longo prazo, tratando das questões fundamentais que assolam o país e, especialmente, delineando um Projeto Nacional de Desenvolvimento, que nos tire dos impasses atuais, e do cisma que separa nossa população praticamente ao meio, em termos políticos.

O documento que ora trazemos a público contém, em sua organização, todas as preocupações que se indicou acima. Desse modo, parte de aspectos conceituais, abordando as políticas públicas; trata das diretrizes socialistas para governar; detalha a formulação de um programa de governo no âmbito municipal – que leve em conta as perspectivas políticas, ideológicas e programáticas do PSB – para tratar, em sua última sessão, de forma mais minuciosa das técnicas para o engajamento de militantes, população e a totalidade da sociedade civil local com as candidaturas socialistas.

Nessa seção, sobressaem dois elementos essenciais a qualquer candidato, especialmente

para os que disputam seu primeiro mandato: a organização da campanha e as estratégias de comunicação pertinentes.

A título de conclusão vale dar relevo ao que se poderia chamar o coração de nossa Autorreforma e, portanto, os vetores que devem organizar todos os nossos esforços: a luta incansável pela preservação de nossa democracia – que, ameaçada pelo arbítrio, exige dos socialistas uma firmeza inquebrantável – e a diminuição da desigualdade socioeconômica de nosso país.

Cada eleitor deve enxergar em nossas candidaturas, além dos pontos específicos necessários ao desenvolvimento municipal, o rosto de agentes políticos que desejam transformar o Brasil a partir de uma leitura adequada, que considere cada porção de terra do território nacional.

Espero, sinceramente, que esta publicação contribua de forma positiva para a vitória de nossas candidaturas e que possamos celebrar mais adiante, além do crescimento do PSB, a consolidação entre a nossa população, da percepção de que o Partido Socialista Brasileiro (PSB) tem um projeto de país, do qual todos estão convidados a participar.

Desejo a todos uma boa leitura.

1. O que são Políticas Públicas ?



A unidade básica de articulação de um programa de governo são as políticas públicas desenvolvidas em seu território. A partir desse conjunto de ações, projetos e programas é que o candidato, ou candidata, estabelecerá sua agenda de prioridades, de forma propositiva, a partir dos desafios identificados em seu município.

Por isso, compreender o que são políticas públicas e como se aplicam no contexto do seu município é o primeiro passo fundamental na construção de um programa de governo.

1.1. O conceito de políticas públicas

Apesar de não existir uma definição única sobre o que é política pública, podemos resumir em uma frase simples: Política Pública é o fazer do Estado! Ou seja, é o Estado em ação, é a materialidade do Estado. Para tratar das políticas públicas, é indispensável examinar as complexas relações entre o Estado, a Economia e a Sociedade, sendo necessário mobilizar muitos e distintos campos de conhecimento, a saber: a História, a Ciência Política, a Sociologia, a Economia, o Direito, a Administração Pública, e assim por diante.

É preciso, também, conhecer temas específicos em suas configurações práticas e teóricas: Educação, Saúde, Assistência Social, Segurança, Ecologia, Urbanismo, Saneamento, Habitação, Energia, Transporte, ou seja, todas as áreas em que o Estado atua ou pode atuar.

As políticas públicas são, pois, a atividade-

-fim do Estado, a razão da sua existência, tipificando-o como ente, nas esferas em que atua.

Se as políticas públicas são ações do Estado no exercício de suas competências, então, devem ser realizadas considerando os pressupostos e princípios fundamentais da administração pública. Um governo eficiente e eficaz organiza-se em torno das competências; da burocracia do Estado; das políticas públicas estabelecidas em lei; do mandato; do plano de governo; das necessidades da população; e, principalmente, dos princípios constitucionais da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Os princípios constitucionais são as vigas mestras que sustentam todo o ordenamento jurídico da Nação. Os princípios fundamentais da Administração Pública encontram-se positivados na Constituição, e são os seguintes:

a) Legalidade. Expresso no Artigo 5o, inciso II da Constituição Federal de 1988. Determina que o administrador público só poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva. Só é permitido fazer o que a lei autoriza.

b) Impessoalidade. Expresso no Artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, ou seja, unicamente aquele que a norma de direito indica expressa como objetivo do ato, de forma impessoal.

c) Publicidade. Determina que o ato administrativo só dá início aos seus efeitos quando levado ao conhecimento público em geral. A publicidade faz-se pela inserção do ato no Diário Oficial, por publicação na imprensa, ou por edital afixado em local próprio.

d) Moralidade. Constitui, a partir da Constituição Federal de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública. Não basta, ao administrador público, o estrito cumprimento da legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça. Não deve contrariar o senso comum de honestidade, retidão, equilíbrio, justiça, respeito à dignidade do ser humano, à boa-fé, ao trabalho, à ética das instituições.

e) Eficiência. Foi introduzido com a Emenda Constitucional 19/1998. Pressupõe que a atividade administrativa deve orientar-se para alcançar resultado de interesse público. Manter, de forma integrada, sistema de controle interno, com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar resultados, quanto à eficiência e eficácia da gestão nas vertentes orçamentária, financeira e patrimonial. Pretender garantir mais qualidade na atividade pública e prestação dos serviços públicos.

A probidade na gestão pública, tema que ganhou destaque após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000), é um dos pressupostos dos princípios da moralidade e eficiência. A lei, sancionada em maio de 2000, trata do modo como os municípios devem administrar seus recursos orçamentários, com o objetivo de assegurar uma gestão fiscal revestida de responsabilidade e transparência.

A LRF prevê a penalização e responsabilização do gestor pelos atos em que descumprir as normas que estabeleceu. Os responsáveis pelo

descumprimento das determinações da LRF poderão sofrer, em certos casos, sanções previstas no Código Penal e na Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal. O mesmo critério de responsabilização é previsto no Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) quando prevê crimes de improbidade administrativa, imputados ao gestor que descumprir as determinações da Lei para a Reforma Urbana. Hoje, já são comuns gestores municipais indiciados como réus em processos, por exemplo, de loteamentos clandestinos, ou ocupação de áreas de preservação permanente.

1.2. Políticas públicas no Brasil

As políticas públicas têm, cada uma, seu próprio “marco legal”. Na Constituição de 1988, estão definidas as competências do Estado brasileiro e a primeira referência legal de cada uma das políticas. Em algumas áreas, existem legislações específicas da política pública, por exemplo: na Saúde, a Lei Orgânica da Saúde; na Educação, a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDBEN); na Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas); na Política Urbana, o Estatuto da Cidade.

São também campos de conhecimento técnico específico. A gestão de cada uma das políticas demanda conhecimento de pressupostos teóricos, legislação, formas de organização, história e estágio de desenvolvimento em que se encontra o setor, enfim, demanda conhecimento, domínio sobre área em que vai atuar. Essa constatação não confere, contudo, antecedência ao técnico, ou ao elemento técnico, na determinação da política a ser considerada e, em especial, de suas prioridades. Trata-se

sempre de conciliar diretrizes políticas e possibilidades concretas para sua materialização, em um ambiente participativo.

Vale lembrar que implementar uma política pública exige, contudo, planejamento. A atividade de planejamento, por sua vez, demanda diagnóstico, que resulta da apuração dos indicadores setoriais específicos, que se inserem num contexto mais amplo dos indicadores gerais de planejamento governamental.

As políticas públicas setoriais têm, ainda, interface umas com as outras, e muitos temas só podem ser abordados com propriedade sob o prisma da transversalidade. Esses fatores propriamente técnicos exigem, portanto, dos políticos e da militância partidária muita habilidade, no sentido de ter a técnica a seu favor, na construção de um programa factível de governo, não sucumbindo, contudo, às leituras estritamente tecnicistas, que, em muitas ocasiões, não são mais do que apostas na imutabilidade do existente.



1.3. O federalismo brasileiro e as competências de cada esfera de governo

Entender a estrutura e o funcionamento do poder público no Brasil, pontuando as mudanças significativas que a Constituição Federal de 1988 trouxe para a vida do país, principalmente no que se refere ao processo de descentralização política e garantia de direitos sociais, é essencial para o entendimento de como estão estruturadas as políticas públicas brasileiras.

A reforma do Estado brasileiro, em curso nas últimas duas décadas, tem dois momentos bem distintos. Na década de 1980, a reforma estava ligada ao processo de descentralização política. Democratizar o Estado, depois de duas décadas de ditadura, descentralizando recursos e competências, em contraposição ao modelo centralizador do governo militar, era o principal desafio político. Nesse contexto, vinha o fortalecimento dos municípios, como entes da federação; a participação da sociedade na gestão pública; a reforma tributária, transferindo mais recursos aos municípios.

Nos anos 1990, num cenário de crises econômicas recorrentes e falência do Estado brasileiro, a reforma passou a ser proposta dentro dos pressupostos da nova onda neoliberal, que invadiu o debate político. Pregando o mínimo de intervenção, o pensamento neoliberal vai propor que o Estado deve atuar de forma subsidiária, somente onde a iniciativa privada não consegue fazê-lo. As privatizações resultam dessa concepção. Trata-se de processo que acompanhou a onda de globalização da economia, tendo sido deflagrado sem planejamento e suportado na crença da capacidade do mercado em dar soluções às carências da sociedade.

Os dois processos resultaram em profundas transformações. As principais políticas públicas na área social foram descentralizadas:

saúde, educação, promoção social, atenção à criança e ao adolescente, etc. Os principais investimentos estatais em infraestrutura para o desenvolvimento foram privatizados: siderurgia, transportes, energia, telefonia, etc. A lógica de financiamento do gasto e do investimento público foi substancialmente alterada e, em grande medida, disciplinada.

A municipalização é resultado do processo de descentralização política que transfere as ações de governo dos níveis centrais para o município. No município, a população tem como participar das decisões e do controle da coisa pública.

As transformações políticas, nesse período, também foram significativas. O cenário que os gestores públicos enfrentam hoje é de uma sociedade que amadurece a cada dia e que está disposta a fiscalizar e participar do mandato outorgado. Nesse sentido é que se coloca como um dos desafios a profissionalização da máquina pública e dos quadros políticos que atuam no Estado brasileiro em todos os seus níveis.

O primeiro desafio é fazer ver, aos gestores públicos, quanto de suas ações está relacionada com o desenvolvimento. As políticas públicas são os meios pelos quais os governos podem interferir nos indicadores sociais e econômicos de desenvolvimento da Nação.

No Brasil da atualidade, não é utopia falar do Estado como condutor desses índices. São muitas as interfaces do poder público, por meio das políticas públicas, com a distribuição de riqueza e os fatores que garantem a qualidade de vida da população.

A descentralização de importantes políticas sociais acabou por colocar nas mãos dos governantes municipais a tarefa de conduzir as mudanças nos indicadores de desenvolvimento social.

2. As diretrizes socialistas para governar

Apresentada a estrutura da federação no Brasil e a questão que envolve as políticas públicas, ou seja, o fazer do Estado, resta como importante questão o desafio de construir a mediação entre esses elementos. O programa de governo deve, obrigatoriamente, a partir do arcabouço legal-institucional, perfazer um diagnóstico tão preciso quanto possível da realidade municipal, para apoiar a tarefa de compor alianças com a população para assim modificar significativamente suas condições de vida.

Pensado do ponto de vista socialista, no programa de governo é que começa a se materializar a inversão de prioridades, que irá, por fim, já como ações de governo, transformar, em protagonistas de seus próprios destinos, aqueles que as estatísticas só conhecem como vítimas de um processo de desenvolvimento e crescimento econômico que, recorrentemente, os exclui, relegando-os à passividade e submissão. Trata-se, nesse momento, não apenas de indicar o que fazer, mas também, e muito especialmente, como fazer?

Essas duas questões devem ser combinadas, para gerar ações que tenham por metas essenciais a superação do cenário de exclusão que marca nossas cidades. Cabe ao como fazer, em especial, evitar as velhas práticas assistencialistas do passado, que procuravam, quando muito, pacificar a pobreza, naturalizando-a com barganhas, cuja principal vítima é a autonomia dos excluídos e seus desejos legítimos de emancipação.

O novo fazer, o fazer socialista, tem como meta a emancipação política, econômica e social dos excluídos, facultando-lhes, desde o princípio, o direito político da intervenção, manifestação, participação e do exercício qualificado da escolha. É fundamental, ainda, que eles próprios compreendam as condições em que vivem, fazendo jus, portanto, a receber toda e qualquer informação técnica em um padrão de comunicação que lhes permita raciocinar politicamente, para eleger quais são suas efetivas prioridades.

Para ser eficaz nessa tarefa, que em si mesma já é uma mediação, e que envolve todos os grupamentos sociais que se alinham ao lado da perspectiva socialista, é preciso compreender com profundidade os temas que norteiam as ações do PSB: a redução das desigualdades e combate à pobreza; a garantia dos direitos constitucionais; e o fortalecimento da democracia.



2.1. Reduzir desigualdades e combater a pobreza

As desigualdades, em suas diversas manifestações, são um desafio a ser superado pelos governos socialistas. Não é possível viver em harmonia social enquanto poucos concentrarem recursos e poder de influência, em detrimento da qualidade de vida de muitos.

A desigualdade não se relaciona somente com a renda de cada brasileiro, mas também com diversos marcadores, como gênero, raça, território, de acesso a serviços públicos, entre outros. Como ponto de partida para trabalhar a favor da redução das desigualdades, é fundamental combater a pobreza e todas as suas consequências.

Em sua compreensão mais imediata e generalizada, pobreza significa falta de renda ou pouca renda. Uma definição mais criteriosa vai definir pobreza como um estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana. Ser pobre é ter, portanto, sua humanidade ameaçada, seja pela não satisfação de necessidades básicas (fisiológicas e outras), seja pela incapacidade de mobilizar esforços e meios em prol da satisfação de tais necessidades.

As necessidades humanas devem ser compreendidas como um sistema inter-relacionado e interativo, composto por dois grandes grupos: (i) as necessidades existenciais, que dizem respeito ao ser, ter, fazer e interagir; e (ii) as necessidades relativas a valores, que tratam da subsistência, proteção, do afeto, da compreensão, participação, criação, do ócio, da identidade e liberdade. Esse sistema não está organizado hierarquicamente, pois todas essas necessidades mostram-se essenciais e devem ser garantidas em quantidade suficiente.

A importância de não entender de modo hierárquico esse sistema fica evidente quando se considera que, na Inglaterra do século XIX, por exemplo, se definia que pobre é todo aquele

que não se beneficia de um padrão de subsistência mínimo, baseado na ingestão diária de um requerimento calórico dado. Portanto, inicialmente, considerava-se pobreza e fome quase sinônimos, a se confundirem na identificação de quem é pobre.

Nesse enfoque, as necessidades humanas aparecem limitadas às da sobrevivência física – comer, vestir-se – desconsiderando o social. Esse é, ainda hoje, o enfoque que prevalece na definição da pobreza absoluta ou da indigência: um padrão de vida aquém do que é exigido para assegurar a mera subsistência ou sobrevivência.

Em resposta aos contornos limitados dessa formulação da pobreza, surge uma nova categoria, a das necessidades básicas, que dá lugar, por sua vez, a um novo debate acerca do que significam “necessidades” ou “carências”, e do seu escopo (“básicas”). Ainda introduz um entendimento distinto da pobreza, como um fenômeno de caráter relativo. As pessoas passam a ser consideradas pobres, portanto, se não tiverem meios adequados para existir, dentro das expectativas medianas de determinada sociedade, como um de seus membros regulares, segundo padrões de comodidade próprios.

A problematização da pobreza, enquanto questão social, constrói-se, progressivamente, em torno da definição do que são “necessidades”. Na tentativa de reelaborar a definição tradicional de “necessidades básicas”, tal como veiculada na década de 1970, notadamente pelas grandes organizações internacionais engajadas no combate à pobreza, destaca-se que a universalidade e a objetividade do conceito residem na compreensão de que, se não forem satisfeitas, as carências podem causar sérios danos ao ser humano, comprometendo sua trajetória de vida.

Daí caracterizar-se “necessidades básicas”

como todo pré-requisito de cunho universalista indispensável à participação dos indivíduos no desenrolar da sua própria existência. São necessidades básicas, cuja quantidade deve ser sempre ótima, a saúde e autonomia. Sem saúde, não há como assegurar a participação social plena e consequente. Sem autonomia para agir, as escolhas sobre o que fazer e como fazer tornam-se escassas e impossibilitam atingir metas e objetivos ao longo da vida. As políticas sociais seriam, portanto, não apenas o instrumento adequado para suprir tais necessidades básicas, em caso de deficiência, mas um dever moral que preside a criação de um arcabouço institucional voltado para esse fim, qual seja, um sistema de proteção social, público e universal.

Políticas nacionalmente implementadas destacam-se, nos governos do PSB, como exemplos de iniciativas para reduzir a desigualdade e combater a pobreza. É o caso dos projetos de Agricultura Familiar, realizados em Afogados da Ingazeira e São Bento do Una, em Pernambuco; Bananeiras, na Paraíba; e Três Palmeiras, no Rio Grande do Sul. Com destinação maior do que a prevista em lei, nesses municípios, a Agricultura Familiar reestrutura as relações socioeconômicas e proporciona as condições necessárias para que o cidadão transite na escala social. Ou, ainda, o projeto de Recife e Limoeiro, em Pernambuco, que oportunizam a formação universitária para aqueles que, sem apoio, não acessariam essa escala.



Afogados da Ingazeira/PE

Em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Agrário de Pernambuco, a prefeitura entregou kits de irrigação para 50 produtores rurais do município. O kit é formado por uma caixa d'água de mil litros, bomba elétrica, tubos de PVC, 50 metros de cabos elétricos, mangueira de gotejamento e conexões.



São Bento do Una/PE

No município, mais de 30% dos produtos consumidos na merenda escolar saem da produção local. Dessa porcentagem, frutas, verduras e legumes totalizam 100% de compra direta dos produtores familiares. A prefeitura oferece qualificação e participa de todo o processo, atenta para facilitar a vida dos produtores.

1. Incluindo aqui o que se denomina “necessidades intermediárias”, como o acesso adequado à água e alimentação, moradia, ambiente protegido, segurança e proteção na infância, educação básica, etc.



Bananeiras/PB

As cooperativas de agricultores familiares do município são as grandes parceiras da prefeitura na produção local. O modelo de gestão adotado na localidade chama a atenção de vários outros gestores, no Brasil e do mundo. Em 2017, delegações dos governos da Ilha de Madagascar e República de Mali, na África, visitaram a cidade.



Três Palmeiras/RS

A prefeitura apoia a agroindústria familiar. A transferência de recursos é feita diretamente ao produtor, proprietário da agroindústria, para aplicação no empreendimento e efetivamente utilizado na construção da obra. A prefeitura criou um projeto arquitetônico único para ser adequado de acordo com as necessidades de cada solicitante.



Limoeiro/PE

A prefeitura fornece cursinho pré-vestibular, material didático e alimentação, para jovens de baixa renda. O curso é oferecido aos sábados, durante todo o dia, e aos domingos pela manhã. Em 2017, ano em que foi implementado, 214 alunos foram atendidos pelo projeto, dos quais 50 foram aprovados em universidades públicas. Em 2018, foram atendidos 207 alunos, resultando em 80 aprovações no vestibular.



Recife/PE

O programa municipal Universidade para Todos - ProUni Recife, conduzido pela Secretaria de Juventude e Qualificação Profissional, oferece bolsas de estudo integrais em universidades particulares para estudantes de baixa renda e professores da rede municipal. Entre 2015 e 2019, foram matriculados 1.988 interessados nas várias instituições parceiras, em diversos cursos.

Economia e Cidade Criativa

Outro elemento que caracteriza os novos governos socialistas, na busca de melhor qualidade de vida, é a incorporação da economia criativa em suas diretrizes. A modalidade contempla o conjunto de negócios baseados na criação de capital cultural e na criatividade, capazes de gerar valor econômico. Entre as áreas de desenvolvimento, estão as artes visuais, cinema, publicidade, tecnologia (incluindo a biotecnologia), e outras. Com o avanço da tecnologia em todas as áreas da vida humana e o aumento da produtividade, será essencial que os novos governos dialoguem com as novas matrizes econômicas e suas possibilidades de gerar e distribuir renda para a população em geral.

A criatividade tem se apresentado como habilidade essencial para a superação de muitos desafios. No que se refere à gestão pública, trata-se do conjunto de iniciativas que transforma ou consolida um modelo de cidade apoiado no tripé da sustentabilidade, conectividade e cultura. Uma cidade criativa encontra, na inovação, condições de renovar seus padrões, inventar outras práticas e promover alternativas de convivência. Sua condição de

existir está arraigada à existência anterior de uma população cocriadora, que exige dos gestores a oferta das condições necessárias para a materialidade do criativo.

A cidade, quando é criativa, valoriza suas identidades culturais e organiza em suas bases os meios necessários para a formação das redes ou clusters produtivos e, pelo formato em que se estruturam, ampliam os espaços da produção, fazendo caber todos os atores anteriormente apresentados como importantes para o modelo socialista de fazer política, enfatizando os perfis colaborativos.

Ao fomentar e reposicionar a cultura, a fortalece como estratégia socioeconômica estruturante, sem deixar de tornar relevantes os valores simbólicos e econômicos.

O PSB apresenta modelos de gestão que adotam a economia criativa como ferramenta destinada a consolidar projetos criativos. Destacam-se as cidades mineiras de Peçanha e São João do Nepomuceno, com as rotas turísticas; Santa Cruz do Rio Pardo, em São Paulo, com a produção da cerâmica; e Nova Venécia, no Espírito Santo, com o turismo rural, entra tantas outras.

2.2. Garantir os direitos constitucionais

A Constituição de 1988 é o principal marco da democratização do Estado brasileiro; da municipalização das políticas públicas; e garantia de direitos a todos e todas. Muitas vezes, queremos governar com ações inéditas e complexas, quando o essencial é garantir que todos tenham acesso aos seus direitos garantidos constitucionalmente. O Quadro 1 reúne uma pequena parcela dos direitos expostos na Constituição.

Quadro 1. Alguns direitos explicitados na Constituição de 1988

Direitos e Garantias Fundamentais	Direitos Sociais	Direitos Políticos
<ul style="list-style-type: none">•Ninguém será submetido a tortura• Liberdade de manifestação do pensamento•Direito a crença e exercício do culto religioso•Liberdade de locomoção•Liberdade de associação	<ul style="list-style-type: none">•Educação•Saúde•Alimentação•Trabalho•Transporte•Lazer•Segurança•Previdência Social•Proteção à maternidade e à infância•Assistência aos desamparados	<ul style="list-style-type: none">•Sufrágio universal•Voto direto e secreto•Direito a ser candidato ou candidata a cargos eletivos

Assim, quando falamos de direitos constitucionais, nos referimos diretamente às áreas de políticas públicas, como Educação, Saúde e

Assistência Social, mas também de garantir direitos humanos, como o direito a crença religiosa e liberdade de manifestação do pensamento.



São Carlos/SP

O governo local criou a Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social e aprovou o Plano Integrado de Segurança. Constituiu um comitê que, mensalmente, reúne as Polícias Militar e Civil, a Guarda Municipal e outros agentes vinculados ao tema. Nesses encontros, a equipe avalia as ocorrências do mês anterior e programa ações e operações para o mês que se inicia.



Recife/PE

Considerada uma fábrica de lazer, educação, cultura e cidadania, o Centro Comunitário da Paz (Compaz) é um equipamento público que oferece cursos profissionalizantes, atividades desportivas, culturais e de lazer a jovens do município, com foco na prevenção e repressão; na convivência; no controle de delitos e contravenções; na investigação e instrução; na justiça; e na penalização e ressocialização.

2.3. Fortalecer a democracia

O socialismo democrático deve estar em sintonia direta e constante com as necessidades da sua população. Mais do que isso, deve fortalecer a cidadania e o senso de comunidade, a partir de soluções que estimulem a participação social.

Conde/PB, cidade administrada pelo PSB, é referência na gestão compartilhada. No muni-

cípio, a prática foi sistematizada e a população vem sendo qualificada a exercer seu papel de cidadania política. Nessa mesma esteira, vem os modelos de gestão democrática, que valida seus atos a partir das interações populares. Em Bananeiras/PB, o Orçamento Participativo (OP) é a base para as tomadas de decisões.

3. Elementos essenciais de um programa de governo



3.1. Para que serve um programa de governo?

O programa de governo é documento em que o partido, ou coligação, sintetiza suas propostas de intervenção na realidade, para serem avaliadas pela população, com vistas a solucionar os problemas de um dado município, objetivando a formação de um consenso, que se materializa em um contrato “silencioso”, subscrito efetivamente quando os votos são depositados nas urnas e elegem determinado candidato para ocupar o cargo de executivo municipal. Esse ato de “contratação”, individual a princípio, mas com consequências coletivas e políticas, tem como objeto a outorga de um mandato popular, ao longo do qual o eleito assume o compromisso de implementar as medidas defendidas durante a campanha eleitoral.

O programa contém, ainda, ampla e profunda análise dos problemas que afligem os territórios urbanos e rurais do município e sua gente. Deve identificar, portanto, os dife-

rentes estágios de desenvolvimento em que se encontram os vários extratos da sociedade. De modo particular, deve apontar se a estrutura do aparelho do estado municipal, constituído pelo ambiente de produção dos bens e serviços, cuja origem está no âmbito de ação estrito das políticas públicas, tem servido ao desenvolvimento local e regional, sob a lógica da sustentabilidade e da inclusão social. É preciso considerar ainda a questão da equidade, ou seja, se os esforços públicos, e a economia pública – materializados ambos na execução orçamentária – estão sendo dirigidos e apropriados por poucos, aprofundando, assim, as desigualdades.

O programa de governo deve indicar claramente, ainda, na forma de uma avaliação qualitativa, mas objetiva, o grau de protagonismo das classes mais pobres no destino de suas vidas, mediante a identificação de sua

capacidade emancipatória enquanto classe social, bem como os limites estabelecidos pelas condições de iniquidade de acesso aos bens públicos (sociais, culturais, econômicos), identificando os graus de profundidade, qualidade e quantidade de pobreza e exclusão social, que se materializam nos diversos territórios locais.

É fundamental que o programa de governo contemple duas dimensões, ao analisar esse quadro. A primeira está relacionada à pobreza e exclusão social e às iniquidades de acesso aos bens produzidos pelas políticas públicas. A segunda é quantificar as pessoas envolvidas nas situações tipificadas. Os elementos qualitativos e quantitativos são fundamentais para estabelecer um diálogo sério e honesto com a sociedade local, além de apresentar claramente a posição do partido e da coligação, quanto à interpretação do problema da exclusão, que já se apontou, mais acima, como elemento essencial ao governo socialista que, em seu fazer, deve priorizar sua efetiva superação.

O programa de governo não trata especificamente de uma área ou política pública, mas deve tratar do conjunto de políticas públicas, estejam elas em funcionamento adequado, ou não. Neste sentido, deve abordar todas as políticas públicas (educação, saúde, assistência, saneamento básico, tributária, desenvolvimento econômico, desenvolvimento urbano, agricultura, segurança pública, esporte, cultura, lazer e recreação, turismo, inovação tecnológica, gestão de recursos humanos, modernização administrativa, inclusão digital, transporte coletivo, mobilidade urbana, recuperação de centros antigos/históricos, entre outras), apontando, para cada uma delas, uma avaliação que possa indicar se o seu funcionamento é eficaz, equitativo, ou não, e se o resultado de seu funcionamento é ato gerador de

mais pobreza, iniquidade social, cultural, econômica e exclusão social.

Sob esse aspecto, a participação popular na construção do programa de governo deve ser considerada como uma preparação para o seu envolvimento – seja ele de continuidade, ou de apropriação – nos Conselhos Municipais que estão associados a cada política pública. Esse movimento, nascido no município, deve obviamente evoluir para as Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das Políticas Públicas, de tal maneira que a população possa ir articulando os elementos efetivos de defesa de seus interesses.

Há, ainda, outro elemento especial que o programa de governo deve cuidar. Toda sociedade, por mais empobrecida que seja, ou esteja, possui um conjunto de ativos e valores, que, quando bem articulados, podem constituir uma base e plataforma para o desenvolvimento econômico, social, cultural, etc. Portanto, o documento não deve estabelecer reflexões apenas e tão somente, sobre as questões negativas que afligem a sociedade local, mas também, e fundamentalmente, apontar mecanismos que possibilitem aproveitar as oportunidades relacionadas ao potencial de desenvolvimento socioeconômico do município. A rigor, é necessário catalogar e classificar tais ativos, de tal modo que, na construção de plano de governos, possam comparecer afirmativamente, indicando linhas a seguir, para fins do desenvolvimento local e regional. É fundamental, nesse sentido, reforçar e estimular a economia solidária, apoiando decisivamente a comunidade em seu processo de organização econômica, com a meta de obter ou aumentar a geração de renda.

Assim sendo, ao elaborar o programa, é importante, imediatamente à caracterização das iniquidades, apontar os potenciais que o município possui. De modo especial, é nesse

momento que se podem delinear elementos para a construção de um pacto em torno de sonhos, e, por que não dizer, da utopia de construir uma sociedade justa, fraterna e igualitária, em que a origem social, a cor da pele, a orientação religiosa ou sexual, não sirvam de mola propulsora dos fatores geradores da exclusão.

Enfim, o programa de governo, concebido segundo o ideário socialista, é documento em que o partido/coligação estabelece seu compromisso com a cidadania e o protagonismo social, de modo a assegurar que os mais pobres terão mais e melhores oportunidades de vida, afirmando-se como titulares de direitos, pela sua simples e imediata condição humana.

O programa de governo é a proposta de pacto, de contrato, do partido/coligação, com a sociedade. Tem começo, meio e fim, com duração que é determinada pelo período da outorga de poder, compreendida pelo tempo do mandato. É documento em que o partido/coligação apresenta suas propostas de intervenção na realidade, com vistas a solucionar os problemas do município; apresenta os problemas, suas origens e natureza; a quantidade de pessoas envolvidas; como e quais estratégias serão adotadas para solucioná-los; e assim por diante. O programa de governo é a constituição máxima, a expressão dos valores, metas e métodos que o partido adotará para trabalhar ao longo do exercício do mandato.

3.2. Obrigações legais em referência programas de governo

Além de ser o instrumento básico de pactuação entre candidatos e sociedade, o Tribunal Superior Eleitoral também exige que todas as candidaturas ao Executivo apresentem suas propostas no momento de solicitação do registro da candidatura. Esse ponto foi

regulamentado pela Resolução TSE 23.609, de 18 de dezembro de 2019, que dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições . O Artigo 27 coloca que o Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) deve ser instruído por:

- ✓ Relação atual de bens;
- ✓ Fotografia recente do candidato, inclusive dos candidatos a vice e suplentes;
- ✓ Certidões criminais para fins eleitorais fornecidas pela Justiça Federal, pela Estadual e os tribunais competentes;
- ✓ Prova de alfabetização;
- ✓ Prova de desincompatibilização, quando for o caso;
- ✓ Cópia de documento oficial de identificação;
- ✓ Propostas defendidas por candidato a presidente, a governador e a prefeito.

A resolução não define o modelo de documento para as propostas a ser entregue no momento do RRC, o que permite que cada candidatura adote o padrão que desejar.

Como defensores da transparência e democratização do acesso a informações completas e de qualidade, recomenda-se que o programa

de governo registrado seja o mais próximo possível do que se pretende seguir, caso a eleição seja vitoriosa. Ao registrar um plano factível, bem embasado e construído com a população, o candidato socialista já demonstra seu compromisso com uma gestão pública democrática e baseada em evidências.

4. As fases de elaboração de um programa de governo

A elaboração do Plano de Governo deve ser iluminada por uma estratégia de participação da sociedade e regada por amplos instrumentos de escuta e controle social, de modo a captar adequadamente as dimensões dos vários problemas que afligem a população, de modo a determinar os graus quantitativos e qualitativos do envolvimento destes.

a) Da institucionalidade existente: regras e normas do Estado de Direito Democrático e modus operandi das políticas públicas. Em vários aspectos, caso da ordenação financeira (resumida no espírito da LRF) e das políticas públicas, como vimos, tais constrangimentos são positivos, pois impedem gestões fiscalmente irresponsáveis assim como a não destinação de recursos a setores sociais básicos. Mas são, de toda forma, constrangimentos;

b) Da necessidade de negociar pontos do programa devido à coalizão de partidos e da negociação no parlamento para obter maioria, além da correlação de forças existentes em dada sociedade. Em outras palavras, um plano de governo implica negociação e flexibilidade que, no entanto, não pode se descaracterizar num “vale tudo” em nome da coalizão. Assim, a necessidade de negociação só é coerente se houver pontos programáticos inegociáveis, o que implica a existência de hegemonia que funcione como um “vetor” a orientar o que é inegociável num plano governamental;

De modo geral é recomendável adotar os seguintes passos, transcritos nas próximas seções.

Um plano de governo, que se materializa num programa, é um instrumento complexo e rico - pois expressa “vontade política”, ousadia e um conjunto de estudos e discussões -, mas também limitado, em razão:

c) Das restrições orçamentárias, que precisam necessariamente ser levadas em conta. Embora não se trate de uma postura “fiscalista”, isto é, atitudes apenas e tão somente preocupadas com as contas públicas, o fato é que precisam ser avaliadas realisticamente por quem quer governar;

d) Das injunções macroeconômicas provocadas pelo contexto internacional. Análises, via indicadores, da conjuntura macroeconômica interna e da economia mundial são fundamentais, dado que as sociedades são cada vez mais internacionalizadas, em razão da mundialização capitalista. Daí a importância de assessorias ou mesmo de secretarias voltadas ao acompanhamento das realidades econômicas nacional e internacional.

A situação econômica do município é igualmente fundamental e deve ser inventariado se é dependente dos fundos de participação e em qual percentual; o perfil da atividade econômica; o posicionamento no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); se há questões ambientais relevantes; entre outros aspectos e particularidades de cada região.

Assim, é fundamental, a um plano de governo, a manutenção de bancos de dados atualizados com vistas à elaboração de diagnósticos os mais precisos possíveis, por meio de indicadores, pois somente assim subsidiarão propostas concretas de governo factíveis de execução.

Mas, um programa de governo significa também a sinalização de quais interesses serão defendidos e, conseqüentemente, quais serão combatidos. Embora não seja tarefa simples levar a cabo, o fato é que governar implica contrariar interesses. Num governo de coalizão, por mais que a tendência seja a acomodação de um conjunto de interesses contraditórios, é fundamental que se tenha um norte, uma direção, um vetor, como já aludimos. Em outras palavras, elaborar um plano de governo significa ser “realista para poder mudar a realidade” (conforme nos ensina Maquiavel), caso um partido tenha por objetivo transformar a sociedade.

Mesmo quando o objetivo é manter uma certa agenda, ou vetor, também adotar o realismo é fundamental, mas não como mera manutenção do status quo, e sim como aprofundamento de conquistas democráticas. Note-se que, por “realismo”, se entende: a) conhecer a realidade por meio das normas, regras e instituições que regem os poderes instituídos; b) conhecer a correlação de forças de uma dada sociedade; c) possuir meios de inferir o que é possível realizar, em qual tempo e com quais apoios e resistências.

Por fim, como governar implica contrariar certos interesses em benefício de outros, torna-se fundamental cuidar da comunicação governamental, que é diferente da propaganda; do uso do chamado governo eletrônico; do estímulo ao controle social da Administração Pública e das políticas públicas pelos grupos politicamente organizados (sobretudo no campo popular); do estabelecimento de uma agenda de desenvolvimento e de justiça social; do enfrentamento, quando necessário, da mídia; das audiências populares; da representatividade dos membros do governo responsáveis pelas principais decisões; e, sobretudo, da capacidade das lideranças de conquistar “as mentes e os corações”, por meio de projetos e políticas que tenham um norte, um vetor capaz de estabelecer uma dada hegemonia, nunca é demais ressaltar. Afinal, resistências as mais diversas se farão a qualquer plano de governo, mesmo no interior de uma coalizão, mas poderão ser vencidas somente se houver apoio social e parlamentar.

Portanto, elaborar um programa partidário que se constituirá num plano de governo, em que premissas e objetivos se articulam, requer realismo (que de forma alguma se confunde com conservadorismo), realismo este que permite a ousadia e a ação transformadora capazes de assegurar a hegemonia de projetos socialmente justos e politicamente democráticos, que são pressupostos e objetivos dos partidos democráticos, em termos políticos e sociais.

Nos próximos itens, propõe-se uma sequência de passos para a organização do programa de governo, baseados em duas grandes fases: a escolha das bandeiras de campanha e a elaboração de propostas coerentes com a realidade do seu município e os desejos da população.

4.1. Elementos transversais do programa de governo: planejamento, orçamento e gestão

Cada política pública terá um conjunto de discussões próprias do tema, que devem dialogar com um escopo maior da gestão municipal, relacionado com as atividades de planejamento, orçamento e gestão. Assim, além da referência temática, como propostas nas áreas de Saúde, de Educação, entre outras, é fundamental que o candidato demonstre um bom conhecimento de Administração Pública. Por exemplo: é importante conhecer o nível de endividamento do muni-

cípio, o porte dos recursos humanos, quais são os instrumentos de planejamento, entre outros. Esses são temas que, geralmente, só são levados a discussão no momento da posse do novo prefeito, mas que afetam diretamente o andamento de todas as áreas de políticas públicas. Assim, nos Grupos de Trabalho formados para a elaboração do Programa de Governo, é importante lembrar de incluir esse tema em todas as discussões. Utilize o Anexo A como guia para esses temas.

4.2. Escolhendo as bandeiras

A escolha das bandeiras de campanha deve dialogar com três fatores: as diretrizes partidárias; a realidade do seu município; e os desejos expressos pela população local. Para conjugá-los na primeira fase da composição do programa de

governo, é fundamental conhecer profundamente os problemas municipais e ter canais de escuta ativa para compreender como a população percebe essas questões. Os passos a seguir apresentados apoiam essa linha de raciocínio.

PASSO 1. Composição do Grupo de Trabalho

O trabalho inicial deve ser precedido da composição de um Grupo de Trabalho, formado por militantes que tenham algum conhecimento sobre o tema das políticas públicas, e capacidade para reunir informações, e articulá-las, objetivando constituir um pré-diagnóstico sobre a situação do município. Trata-se, ainda, de um macro-grupo, de um núcleo, que, em primeira instância, deverá reunir informações, catalogar ações, criar agendas, visando a um desdobramento futuro, em que cada tema, em função de seu grau de importância, será objeto de atenção específica, podendo vir a justificar, por exemplo, um Grupo de Trabalho destinado exclusivamente a ele.

Nessa etapa, a Coordenação de Campanha deve se apropriar do pré-diagnóstico, revendo-o criticamente, fazendo uma verdadeira leitura

política de seu conteúdo, de modo a traçar as melhores e mais eficazes estratégias de intervenção, tanto presente - na campanha -, quanto futura, quando se tratar efetivamente de ações de governo. Uma boa leitura política das condições socioeconômicas do município, dos mapas de distribuição dos bens e equipamentos públicos, assegura uma posição privilegiada nos vários debates que devem ser enfrentados. Esses, à sua vez, se corretamente combinados com a conceituação de pobreza como violação aos direitos humanos, permite não incorrer no assistencialismo e, ao fazê-lo, combater com propriedade aqueles que insistem em fazer das políticas públicas não instrumentos de emancipação popular, mas ferramentas na pacificação da pobreza.

PASSO 2. Organização do pré-diagnóstico

Em seguida, é necessário alimentar o pré-diagnóstico por meio da organização do acervo de documentos que constitua o marco legal de cada política pública. Em seguida, deve-se compará-lo com as realidades institucional e jurídica do município, identificando a situação encontrada na prefeitura; inventariando quais críticas poderão ser feitas ao longo da campanha, com o propósito de

denunciar o estado de desatenção do governo em exercício, perante o tema e os problemas dele decorrentes. Já nesse momento, é preciso começar a pensar em desdobrar o grupo instituído no Passo 1, para que seja possível potencializar os trabalhos de construção do Plano de Governo. O Anexo B apresenta um roteiro de discussão básico para formação do pré-diagnóstico.

PASSO 3. Georreferenciamento das políticas públicas

Consolidar o pré-diagnóstico, referenciando tanto as informações qualitativas, quanto as variáveis quantitativas, nos vários territórios que formam o município. Adotar, a partir dessa fase, a estratégia de construir mapas, que referenciam cada política pública aos vários territórios do município. A título de exemplo é preciso, por exemplo, localizar cada unidade escolar, identificando a quem compete sua

administração, a população afeta a ela, e assim por diante. Dado tal passo, é preciso tentar apropriar-se, por exemplo, de quantos alunos/classe existem em cada unidade; a distância média percorrida pelos alunos para ter acesso à escola, e assim por diante. Tanto quanto possível, é interessante obter os índices de desempenho acadêmico de cada unidade. No Anexo C, é possível encontrar um roteiro que apoia a coleta desses dados.

4.3. Elaborando propostas

Conhecendo os problemas e desafios municipais, deve-se partir para a elaboração propriamente dita do programa de governo, ou seja, enunciar o que a candidatura pretende fazer sobre cada uma delas, se eleita. Essa “conta” deve considerar não somente os desejos da população, mas também as restrições orçamentárias, o marco legal, a composição política e a ação de outras organizações no território.

PASSO 4. Discussão dos problemas identificados

Estabelecer amplo roteiro de discussões populares dos problemas identificados no pré-diagnóstico. Essas reuniões terão como objetivo possibilitar que a população se aproprie do pré-diagnóstico e dos instrumentos adotados ao longo de sua elaboração, ratificando ou retificando-o, de modo a fazer emergir daquele documento uma leitura única, acerca da interpretação realizada pelos “técnicos”, ou primeiros militantes, que coordenam os trabalhos de elaboração do plano de governo. Trata-se aqui não apenas de ouvir a população, mas de agregar sua sabedoria específica e culturalmente diferenciada ao PG.

Nessa etapa, é importante realizar inúmeras reuniões, nos mais diversos e distantes territórios do município. Na abertura desses encontros, devem ser apresentados detalhadamente, mediante uso e apoio de

metodologias adequadas ao público-alvo, as “ferramentas” e os “diagnósticos” previamente reunidos, permitindo que a população, ao apropriar-se deles, possa criticá-los e atualizá-los. Ao final de cada encontro, a equipe coordenadora deve ter consolidada a revisão, ou construído uma lista de problemas, bem como de soluções, identificadas pela população daquele bairro.

Nesses encontros, também devem ser eleitos os representantes dessa região, que comporão o grupo de trabalho ampliado, que terá a seu encargo acompanhar os demais encontros e, posteriormente, consolidar, com o grupo coordenador dos trabalhos, a proposta de plano de governo. O Anexo D dá algumas ideias para esse roteiro de discussão nos territórios. É fundamental registrar e sistematizar os achados de cada encontro.

PASSO 5. Consolidação dos desafios e das propostas

O grupo coordenador, nessa etapa, deve se reunir com os representantes eleitos ao longo dos vários encontros que precederam esse momento, para consolidar o diagnóstico, agora em versão final, dos problemas e de soluções apontadas pelo colegiado técnico e popular, e que servirá como elemento estruturante da proposta final do programa de governo, que deverá abranger todas as políticas públicas, nos níveis de agregação que os vários grupos de trabalho entenderam

necessárias. São exemplos dessa prática: a) Grupo de Trabalho Juventude, Cultura e Lazer; b) Grupo de Trabalho Juventude e Lazer e Grupo de Trabalho Cultura; c) Grupo de Trabalho Juventude, Grupo de Trabalho Lazer; Grupo de Trabalho Cultura. A reunião ou separação de políticas públicas específicas depende do peso relativo de cada área e de seus problemas particulares no Município. Podem ser utilizadas as sugestões do Anexo E para essa consolidação.

PASSO 6. Elaboração e discussão do texto final

Etapa de redação do texto que apresenta a proposta, com adoção de linguagem simples, para permitir sua apropriação pela sociedade como um todo. A adequada redação do plano de governo é fundamental, tanto do ponto de vista da comunicação - uma vez que deve ser apropriado pela militância e, em um segundo momento, pela população em geral -, quanto

do ponto de vista técnico, pois, uma vez eleito o representante socialista, trata-se de traduzir o plano de governo para o exercício efetivo do mandato, que tem formalidades próprias, todas elas concebidas segundo uma lógica, tanto de planejamento, quanto de contabilidade pública. No Anexo F, encontra-se uma proposta de sumário do programa de governo



É Socialista.
É PSB40.

Anexo A – Elementos de planejamento, orçamento e gestão

- Como é a estrutura funcional (organograma) da Prefeitura Municipal?
- Quantos servidores públicos existentes no município?
 - o Foram realizados concursos nos últimos anos? Alguma carreira é deficitária, ou seja, precisa de um novo concurso?
- Como tem sido a evolução do orçamento ao longo dos últimos anos? Os recursos têm aumentado ou diminuído? Quais são as razões desta variação?
- Quais são as principais fontes de arrecadação do município?
- Como é dividido o orçamento da Prefeitura Municipal?
 - o Utilize o Portal da Transparência do município para ter acesso a estes dados.
 - o Os mínimos constitucionais (25% para a Educação e 15% para Saúde) são respeitados?
 - o Qual é a quantidade de recursos destinada a Previdência Social? Qual é o peso da folha de pagamento de aposentados e inativos?
 - o O Tesouro Nacional calcula, para todos os municípios brasileiros, alguns índices relacionados a Capacidade de Pagamento (Capag), que “apura a situação fiscal dos Entes Subnacionais que querem contrair novos empréstimos com garantia da União. O intuito da Capag é apresentar de forma simples e transparente se um novo endividamento representa risco de crédito para o Tesouro Nacional” Ao consultar a situação do seu município, pode-se verificar os limites de dívida do município, os valores com despesa de pessoal, o encaminhamento de contas anuais ao Tesouro, entre outros dados.
Acesso no link:
<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/capacidade-de-pagamento-capag>
- Quais transferências estaduais e municipais são recebidas pela Prefeitura?
 - o Utilize os Portais da Transparência dos governos estaduais e do governo federal (<http://www.portaltransparencia.gov.br/transferencias/consulta>) para ter acesso a estes dados.
 - o O Tesouro Nacional transparente também pode ajudar na compreensão destes dados, como na divulgação de todas as operações de crédito de estados e municípios
<https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/operacoes-de-credito-de-estados-e-municipios>
- O orçamento do município está comprometido com dívidas?
 - o Você pode acessar informações fiscais do município no Tesouro Nacional (<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/indicadores-fiscais-e-de-endividamento>). Segundo a página, “os relatórios fiscais apresentam informações consolidadas e indicadores a respeito da execu-

ção orçamentária, a realização das receitas estimadas para o exercício, o cumprimento dos gastos mínimos nas áreas de saúde e educação, o atendimento dos limites de gastos de pessoal, a execução e os limites de inscrição de restos a pagar, os limites da dívida consolidada líquida, de operações de crédito, dentre outros.”

o No Tesouro Nacional, também é possível consultar se o seu município encontra-se bloqueado para recebimentos de repasses do Fundo de Participação dos Municípios – FPM (http://consulta.tesouro.fazenda.gov.br/Entesbloqueados_novosite/index.asp). O município pode estar bloqueado por débitos com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ou por estar inscrito na dívida ativa pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN).

- Identifique o Plano Plurianual e as Leis Orçamentárias (LDOs e LOAs) para compreender o planejamento e as prioridades do governo na última gestão.

Anexo B – Roteiro para formulação do pré-diagnóstico

- O município conta com planos ou políticas de:
 - o Primeira Infância?
 - o Educação?
 - o Saúde?
 - o Assistência Social?
 - o Mobilidade Urbana?
 - o Saneamento e Meio ambiente?
 - o Habitação?
 - o Defesa Civil?
 - o Trânsito?
- Para cada plano identificado, apontar onde pode ser encontrado e quando foi aprovado pela Câmara Municipal.
- Identificar e estudar a última versão do Plano Diretor do município e seus instrumentos adjacentes: Código de Obras, Edificações e Posturas.
- Identificar, também, se há outros planos ou políticas, como: Mulheres, Juventude, População Idosa, Cultura, Direitos Humanos, entre outros.
- Para cada plano, é fundamental compreender:
 - o Das diretrizes constantes, quais foram atingidas e quais não?
 - o Se não, o quão distante o município está de cumpri-la? Vamos supor que o Plano Municipal de Saúde preveja a instalação de uma Unidade Básica de Saúde para cada bairro da cidade. Quais bairros ainda não estão cobertos?
 - o O Plano terá que ser revisado ou reformulado durante o próximo mandato?
 - o Existem debates na Câmara Municipal para alteração/revisão destes instrumentos?

- Além dos temas previstos nos planos e nas políticas municipais, também é fundamental discutir:
 - o Quais desafios não estão cobertos pelos planos existentes?
 - o Que parcela da população não é atendida pelas ações da prefeitura municipal? Onde essa população está localizada?

Anexo C – Roteiro de identificação das políticas públicas municipais

- Os planos e as políticas demonstram as diretrizes para as áreas temáticas e as políticas públicas municipais. Em seguida, é preciso compreender o modo da inserção do Poder Público nos territórios.
- Para isso, primeiro é preciso fazer uma lista de todos os equipamentos públicos existentes no território: Centros de Educação Infantil (CEIs), Escolas Municipais de Ensino Fundamental (EMEFs), Unidades Básicas de Saúde (UBSs), Unidades de Pronto Atendimento, Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), bibliotecas, parques, dentre outros.
- Se houver dificuldade na identificação, é possível usar algumas bases de pesquisa disponíveis na internet, como:
 - o IBGE Cidades: <https://cidades.ibge.gov.br/>
 - o Dados sobre Índice de Desenvolvimento Humano – IDH e indicadores sociais: <http://atlasbrasil.org.br/>
 - o Para a Educação: <http://portal.inep.gov.br/censo-escolar> e <https://www.qedu.org.br/>
 - o Para a Saúde: <http://datasus.saude.gov.br/>
 - o Para a Assistência Social: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsp/portal-censo/>
- É possível que o governo do seu Estado conte com algum órgão ou instituto de pesquisa que também disponibilize dados em referência aos municípios.
- Depois de identificar os equipamentos e serviços públicos, utilize um mapa do município para identificar, geograficamente, onde estão esses equipamentos. Isso ajuda a detectar quais locais têm alto ou baixo acesso a serviços públicos.
- Depois dessa identificação geográfica, é possível fazer alguns cruzamentos, por exemplo:
 - o Os lugares com maior número de população de 0 a 3 anos são mais cobertos por Centros de Educação Infantil?
 - o Os locais com maior número de idosos contam com estrutura de equipamentos de saúde?
 - o A população jovem tem acesso a equipamentos de cultura e lazer?

Anexo D – Roteiro para discussão nos territórios

- A distribuição geográfica dos equipamentos públicos é um importante elemento para a discussão nos territórios. A partir do desenho dos bairros, seus equipamentos e desafios é possível que a população se reconheça como parte da formulação do programa de governo.
 - É fundamental que essa etapa conte com uma boa sistematização dos conteúdos, para que, ao serem consolidados, representem a totalidade da diversidade existente no município.
 - A partir dos elementos colhidos nas primeiras etapas, é possível discutir:
 - Quais são as populações, os grupos e movimentos presentes desse território?
 - o Quais são suas principais atividades econômicas?
 - o A maior parte trabalha no bairro ou no centro, no caso de cidades maiores?
 - Quanto tempo é gasto no deslocamento, todos os dias?
 - O que este bairro tem de bom? O que pode ser potencializado como forças do município?
 - Quais serviços não estão presentes no território? Quais deveriam estar disponíveis?
 - Os serviços existentes apresentam problemas? Quais?
 - Quais são os principais problemas do bairro? E da cidade?
 - Como esses problemas podem ser solucionados?
 - o Alguma solução já foi tentada? Qual foi o resultado? Por que não foi continuada
 - Quais inovações podem ser propostas? O que pode ser feito de novo pelo bairro e pela cidade?
- Depois das rodadas de discussão, sistematizar o trabalho numa planilha em que seja possível identificar tanto o local quanto o tema da proposta ou do desafio. Essa passo será fundamental para a próxima etapa.

Anexo E – Roteiro de consolidação dos desafios e propostas para os grupos de trabalho

- A partir do material coletado nas várias regiões, propõe-se que cada área conte com um grupo de sistematização temático que tenha acesso ao material obtido.
- A análise do material deve ser guiada pelos seguintes pontos:
 - o Quais são os principais desafios identificados das regiões? É possível sintetizá-los em, no máximo, cinco grandes desafios, por área temática?

- Quais soluções serão apresentadas pelo programa de governo para esses desafios? Como eles estão alinhados com as diretrizes partidárias e os desejos da população?
 - o Qual é o custo financeiro para implementar essa proposta? Ela é viável, considerando o contexto financeiro do município? Existem alternativas mais baratas? É possível otimizar recursos já empregados na solução proposta?
 - o Qual é o custo político de implementar esta proposta? Quais grupos serão afetados? Como eles se relacionam com a candidatura?
 - o Quais atores terão que ser mobilizados para essa proposta? Por exemplo, governo estadual, federal, governos municipais da região, grupos de interesse, empresas, associações, entre outros. Qual é a abertura de tal atores para a mudança proposta?
 - o Ao identificar os grupos a serem mobilizados para determinada proposta, é relevante já mobilizá-los na discussão do programa de governo.
- Quais problemas identificados não são de responsabilidade do Poder Público municipal? É possível mobilizar o ator responsável sobre a questão?
- Quais soluções não são viáveis política ou financeiramente? Como será feita a comunicação dessa análise?
- No programa de governo, é importante lembrar: para cada problema, uma proposta viável, tanto política quanto financeiramente.

Anexo F – Sugestão de sumário do programa de governo

- Introdução (por que uma candidatura do PSB neste município? Quais são as diretrizes das propostas deste programa?)
- Diagnóstico da situação municipal (síntese da situação do município, principalmente em relação à condição financeira, acesso a serviços públicos e indicadores gerais)
- Indicação das propostas, por área temática e/ou diretrizes de atuação
- Para cada proposta, referenciar:
 - o Qual problema ela busca resolver? Em que regiões da cidade é encontrado?
 - o Qual é o público-alvo da proposta?
 - o Qual é a justificativa para a solução proposta? Por que esta é a melhor escolha?
 - o Quais são os principais passos para que seja implementada? Por que ela é viável?

Capa em papel Couche Brilho LD 210 g/m em 4x4 cores.
Miolo: Couche Brilho 115 LD g/m em 4x4 cores.
Grampeado. Tiragem: 3.000 unidades

Qualidade Gráfica e Editora

Polo JK - Trecho 01 - Conjunto 03 - Lote 06 - Santa Maria
Brasília - DF | CEP: 72.549-515
Tel.: 61 3386-5199 | www.qualidadedef.com.br
qualidade@qualidadedef.com.br



É Socialista.
É **PSB40.**



Fundação
João Mangabeira

